

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Conselho sobre um sistema comum de imposto sobre as transações financeiras e que altera a Diretiva 2008/7/CE

COM(2011) 594 final

(2012/C 181/11)

Relator: **Stefano PALMIERI**

Em 19 de outubro de 2011, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 113.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de Diretiva do Conselho sobre um sistema comum de imposto sobre as transações financeiras e que altera a Diretiva 2008/7/CE

COM(2011) 594 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 7 de março de 2012.

Na 479.^a reunião plenária de 28 e 29 de março de 2012 (sessão de 29 de março), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 164 votos a favor, 73 votos contra e 12 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) subscreve a posição do Parlamento Europeu ⁽¹⁾ e acolhe favoravelmente a proposta da Comissão Europeia de introduzir um imposto sobre as transações financeiras (ITF), que é plenamente coerente com os pontos de vista expressos em pareceres anteriores ⁽²⁾.

1.2 O último parecer do CESE nesta matéria ⁽³⁾ já salientava a importância de tornar a garantir a autonomia financeira da União Europeia (UE), como previa originalmente o artigo 201.º do Tratado de Roma. É neste contexto que o ITF pode constituir, no entender do CESE, um dos elementos principais do novo sistema de recursos próprios da União – um instrumento capaz de assegurar a autossuficiência financeira necessária do Quadro Financeiro Plurianual para o período de 2014-2020.

1.3 O CESE reitera a necessidade de aplicar o ITF à escala mundial. Todavia, como afirmava já no parecer de 11.2.2011 (ver nota de pé de página 2), defende que a melhor forma de alcançar este objetivo poderá passar pela introdução do ITF na União Europeia. Perfilhando a posição do Comissário Algirdas Šemeta e do Parlamento Europeu, entende que, à semelhança do que tem ocorrido em relação a inúmeras políticas de envergadura mundial (como a relativa às alterações climáticas, por

exemplo), a UE pode e deve exercer um papel precursor e de vanguarda neste domínio ⁽⁴⁾. Contudo, o CESE considera que devem ser envidados todos os esforços no sentido de assegurar que a introdução do imposto se faça a nível global.

1.3.1 O CESE considera que é nesta linha que se deve inscrever a carta enviada pelos ministros das Finanças de nove Estados-Membros da UE (Alemanha, França, Itália, Áustria, Bélgica, Finlândia, Grécia, Portugal, Espanha) à Presidência dinamarquesa da UE, felicitando-a pela decisão de acelerar o exame do ITF e as negociações com vista à sua aplicação.

1.4 Para o CESE, a introdução do ITF insere-se num processo mais amplo, que a Comissão desencadeou com a revisão das principais diretivas relativas aos mercados de instrumentos financeiros (COM(2011) 656 e COM(2011) 652), no intuito de assegurar uma maior transparência, eficiência e eficácia nestes mercados. Além disso, e como já salientado em parecer anterior, o CESE considera que a estabilidade e a eficiência do setor financeiro, e, por conseguinte, a limitação dos riscos excessivos, assim como a criação dos incentivos adequados para as instituições do setor financeiro, devem ser asseguradas por intermédio de uma regulamentação e de uma supervisão adequadas.

1.5 O CESE é da opinião de que, para neutralizar ou, pelo menos, reduzir ao mínimo o risco de deslocalização das atividades financeiras, haverá que associar ao princípio de residência (ou de territorialidade), proposto pela Comissão, o princípio da emissão (*issuance principle*), avançado pelo Parlamento Europeu.

⁽¹⁾ O Parlamento Europeu «é favorável à instauração de um imposto sobre as transações financeiras pois melhoraria o funcionamento do mercado, reduzindo a especulação e contribuindo para financiar os bens públicos globais e reduzir os défices públicos». Resolução do Parlamento Europeu sobre um financiamento inovador a nível mundial e europeu. 2010/2105(INI), adotada em 8 de março de 2011.

⁽²⁾ Parecer de iniciativa sobre o «Imposto sobre as Transações Financeiras», adotado em 15.7.2010 (JO C 44 de 11.2.2011, p. 81). Parecer sobre a «Comunicação – A tributação do setor financeiro» (COM(2010) 549 final), adotado em 15.6.2011 (JO C 248/11 de 25.8.2011, p. 64).

⁽³⁾ Parecer sobre a «Reapreciação do orçamento da União Europeia» (JO C 248/13 de 25.8.2011, p. 75).

⁽⁴⁾ Algirdas Šemeta (comissário responsável pela Fiscalidade e União Aduaneira, Auditoria e Luta contra a Fraude), discurso de 17.2.2012 sobre «EU tax coordination and the financial sector» [Coordenação fiscal na UE e o setor financeiro]. Speech/12/109, Londres. Resolução do Parlamento Europeu sobre um financiamento inovador a nível mundial e europeu (P7_TA-PROV(2011)0080).

Com base neste princípio, o imposto aplica-se (como um imposto de selo) às transações respeitantes a todos os instrumentos financeiros emitidos por pessoas coletivas registadas na UE, sob pena de inaplicabilidade dos contratos de compra e venda ⁽⁵⁾.

1.6 O CESE considera que a aplicação do ITF permitirá assegurar um contributo mais equitativo do setor financeiro para o orçamento público da União Europeia e para os orçamentos nacionais dos Estados-Membros.

1.7 O CESE acolhe favoravelmente o facto de a introdução do ITF permitir remediar o oportunismo dos operadores financeiros, reduzindo as operações de alta frequência e de baixa latência (*high frequency and low latency trading*). Estas operações são altamente especulativas, geram instabilidade nos mercados financeiros e não têm nada a ver com o financiamento normal da economia real. O ITF permitirá assim estabilizar os mercados financeiros, aumentando o recurso a transações financeiras de médio e longo prazo mais próximas do sistema das empresas.

1.7.1 O CESE considera que a menor velocidade das transações altamente especulativas, decorrente da introdução do ITF, será um fator importante de estabilização das flutuações dos valores nos mercados financeiros, permitindo às empresas, que operam na economia real, dispor de cenários financeiros mais estáveis para os próprios investimentos ⁽⁶⁾.

1.8 O CESE entende que um dos efeitos mais importantes da introdução do ITF poderá ser a melhoria da situação das dívidas soberanas. As crises dos títulos emitidos pelo Estado intensificam-se nos períodos de forte instabilidade financeira. O aumento das receitas decorrente da introdução do ITF contribuirá para melhorar a estabilização fiscal, reduzindo a necessidade de recorrer a novo endividamento. Esse efeito será direto para os recursos que afluem aos Estados-Membros, e indireto para os recursos que afluirão ao orçamento da UE, substituindo os contributos dos Estados-Membros.

1.9 O CESE reconhece que a introdução do ITF, contribuindo para a harmonização fiscal, garantirá um funcionamento correto do mercado interno, permitindo, assim, evitar distorções num âmbito onde, de momento, já pelo menos dez Estados-Membros introduziram formas diferentes de ITF.

1.10 O CESE frisa a necessidade de gerir atentamente os efeitos negativos macroeconómicos e microeconómicos decorrentes da aplicação legislativa do ITF, neutralizando ou, pelo

menos, reduzindo os riscos e os custos associados. Por esse motivo, entende que, para compensar os efeitos negativos mais relevantes que a aplicação do ITF poderia ter na economia real, conviria avaliar a possibilidade de estabelecer mecanismos compensatórios adequados.

1.10.1 O CESE considera que o acompanhamento e a consequente avaliação do impacto da aplicação do ITF – mediante um relatório a transmitir ao Parlamento e ao Conselho – deverão realizar-se anualmente e não três anos após a introdução do imposto ⁽⁷⁾.

1.11 Para o CESE, importa avaliar o impacto da introdução do ITF, integrando os efeitos da redução do PIB a longo prazo (como previsto na avaliação de impacto da Comissão) com os efeitos globais em termos de contributo: i) para um melhor funcionamento dos mercados financeiros na sequência da sua estabilização; ii) para a reafetação dos investimentos para a economia real; iii) para políticas de regulamentação capazes de melhorar a eficiência, a eficácia e a transparência dos mercados financeiros europeus; iv) para a consolidação fiscal dos Estados-Membros graças a uma maior disponibilidade de recursos; v) para as poupanças e os investimentos das famílias. Trata-se de um conjunto de efeitos que – como recentemente previsto – se traduziriam inclusive num aumento positivo do PIB a longo prazo da ordem dos 0,25 % ⁽⁸⁾.

1.12 O CESE manifesta reservas quanto à avaliação de impacto da aplicação do ITF que acompanha a proposta da Comissão. Com efeito, a análise parece não levar em conta uma série de efeitos – alguns dos quais enumerados no presente parecer –, o que poderá prejudicar a avaliação global da própria proposta. Por esse motivo, o CESE solicita que a Comissão realize a breve trecho uma avaliação suplementar mais aprofundada.

1.13 O CESE subscreve a decisão da Comissão de propor um ITF em lugar de um imposto sobre as atividades financeiras (IAF). Embora este último consiga regularizar melhor os aspetos distributivos (graças a uma melhor correlação com as receitas obtidas com as atividades financeiras), comporta um risco acrescido de se repercutir nos consumidores e nas empresas com menores efeitos de estabilização dos mercados financeiros.

1.14 O CESE entende que convém recordar que, desde o outono de 2010, segundo um inquérito do Eurobarómetro, a percentagem de cidadãos europeus que se declara favorável à introdução de um ITF não desce abaixo dos 60 %. No outono de 2010: 61 %; na primavera de 2011: 65 %; no outono de 2011: 64 % ⁽⁹⁾. Por esse motivo, a introdução do ITF pode constituir um primeiro passo importante no sentido de o setor financeiro conseguir reconquistar a confiança necessária dos cidadãos europeus.

⁽⁵⁾ Projeto de relatório do Parlamento Europeu relativo à proposta de diretiva do Conselho sobre um sistema comum de imposto sobre as transações financeiras e que altera a Diretiva 2008/7/CE (COM(2011) 594 – C7-0355/2011 – 2011/0261(CNS)). Relatora: Anni Podimata (10.2.2012).

⁽⁶⁾ S. Schulmeister, 2011, *Implementation of a General Financial Transaction Tax*. [Implementação de um imposto geral sobre as transações financeiras]. Instituto Austríaco para a Investigação Económica. A pedido da Câmara Federal do Trabalho.
S. Griffith-Jones e A. Persaud, 2012, *Financial Transaction Taxes* [Impostos sobre as transações financeiras], <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201202/20120208ATT37596/20120208ATT37596EN.pdf>.

⁽⁷⁾ Conforme o previsto na avaliação de impacto da Comissão: SEC(2011) 1103 final.

⁽⁸⁾ S. Griffith-Jones e A. Persaud, 2012, *op. cit.*

⁽⁹⁾ Comissão Europeia, 2011, Eurobarómetro 76 – *Public opinion in the European Union - First Results*. [Opinião pública na União Europeia – Primeiros resultados]. Trabalho de campo: novembro de 2011. Publicação: dezembro de 2011.

1.15 Na sua qualidade de órgão consultivo da Comissão, do Parlamento e do Conselho, o CESE assume o compromisso de acompanhar em permanência o processo pelo qual se traduzirá, em termos legislativos, a proposta da Comissão de introduzir um ITF.

2. A proposta da Comissão de uma diretiva do Conselho que estabeleça um sistema comum de imposto sobre as transações financeiras

2.1 Desde 2009, nos encontros do G20 (Pittsburgh, Toronto, Cannes), que a Comissão Europeia tem vindo a alertar para a necessidade de introduzir um imposto sobre as transações financeiras a nível mundial. Nesse sentido, publicou em 7 de outubro de 2010 uma comunicação sobre a tributação do setor financeiro (COM(2010) 549 final).

2.2 Neste momento, a Comissão, no âmbito de um quadro mais sistemático, torna a propor o imposto sobre as transações financeiras (ITF). Com efeito, a proposta insere-se no âmbito do novo quadro financeiro plurianual para o período de 2014-2020 apresentado pela Comissão, com a intenção de assegurar – mediante um sistema mais robusto e qualificado de recursos próprios – uma maior autonomia financeira ao orçamento plurianual da União Europeia ⁽¹⁰⁾.

2.3 A aplicação do imposto diz respeito às transações financeiras que envolvem instituições financeiras, salvo as que afetam os cidadãos e as empresas (celebração de contratos de seguros, empréstimos hipotecários, créditos ao consumo, serviços de pagamento), as transações no mercado primário (exceto a emissão e reembolso de ações e unidades de participação em organismos de investimento coletivo em valores mobiliários – OICVM – e os fundos de investimento alternativos – FIA) e as transações cambiais à vista (não os derivados das operações cambiais).

2.4 O âmbito de aplicação do imposto engloba as instituições financeiras que participam numa transação financeira «por sua própria conta, ou por conta de outras pessoas, ou ainda em nome de uma das partes na transação». Permanecem excluídas as operações financeiras com o Banco Central Europeu (BCE) e os bancos centrais nacionais. Os sujeitos das contrapartes centrais (CPC), os depositários centrais de títulos (DCT) e os depositários centrais internacionais de títulos (DCIT), para além do fundo europeu de estabilidade financeira (FEFF), «não são considerados instituições financeiras, na medida em que exercem funções que não são consideradas uma atividade comercial em si».

2.5 Para reduzir o inevitável risco de deslocalização, aplica-se o princípio de residência (ou de territorialidade), segundo o qual não importa o lugar onde ocorre a transação, mas sim o Estado-Membro onde estão estabelecidos os atores financeiros envolvidos. A transação é sujeita à aplicação do imposto se pelo menos uma das instituições financeiras envolvidas na transação estiver estabelecida na UE.

⁽¹⁰⁾ Proposta de regulamento do Conselho que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020 (COM(2011) 398 final) e que representa a transposição normativa da Comunicação da Comissão – Um orçamento para a Europa 2020, de 29 de junho de 2011 (COM(2011) 500 final).

2.5.1 De acordo com o artigo 3.º da diretiva, a instituição financeira está estabelecida no território de um Estado-Membro se preencher pelo menos uma das seguintes condições:

- tiver sido autorizada pelas autoridades do Estado-Membro em questão a agir nessa qualidade em relação às transações incluídas na autorização;
- possuir a sede legal no Estado-Membro em questão;
- possuir o seu endereço permanente ou a sua residência habitual no Estado-Membro em questão;
- possuir uma sucursal no Estado-Membro em questão;
- agir em nome próprio, por conta de outras pessoas ou em nome de uma das partes na transação financeira com uma outra instituição financeira estabelecida no Estado-Membro em questão, ou com uma parte estabelecida no território do Estado-Membro em questão que não é uma instituição financeira ⁽¹¹⁾.

2.6 O ITF passa a ser exigível a partir do momento em que ocorre a transação financeira. Dada a natureza variada das transações, preveem-se duas matérias coletáveis diferentes. A primeira diz respeito às transações não relativas a instrumentos derivados de um contrato, para os quais a matéria coletável corresponde à contrapartida que um interveniente paga ou deve pagar a uma terceira parte. Se o preço da contrapartida é inferior ao do mercado ou não está previsto, a matéria coletável será calculada com base no preço de mercado. A segunda diz respeito ao caso das transações financeiras relativas a instrumentos derivados de um contrato em que a matéria coletável coincidirá com o montante conhecido do instrumento derivado de um contrato no momento em que se der a transação.

2.6.1 As taxas mínimas que os Estados-Membros devem aplicar sobre a matéria coletável são as seguintes:

- i) 0,1 % para as transações financeiras não relativas a instrumentos derivados de um contrato;
- ii) 0,01 % para as transações financeiras relativas a instrumentos derivados de um contrato.

Para cada categoria de transação, os Estados-Membros podem aplicar uma só taxa. Porém, os Estados-Membros têm liberdade para aplicar taxas mais elevadas em relação às taxas mínimas estabelecidas.

2.7 É devedor do imposto todo e qualquer organismo financeiro que seja parte na transação, por conta de outras pessoas, em nome de uma das partes na transação, ou caso esta última tenha sido feita em seu nome. De qualquer forma, as outras partes na transação são consideradas conjuntamente responsáveis solidários sob determinadas condições. Contudo, os Estados-Membros têm liberdade para definir eventuais novas

⁽¹¹⁾ Caso haja mais condições, a determinação do Estado de estabelecimento será feita tendo em conta a primeira condição que for cumprida da lista referida.

responsabilidades e as obrigações de registo, contabilidade, apresentação de relatórios e outras que assegurem o efetivo pagamento do imposto.

2.8 No caso das transações por via eletrónica, o imposto deve ser pago no momento em que se torna exigível, estando nos outros casos previsto um limite máximo de três dias úteis.

2.9 É da competência dos Estados-Membros a adoção de medidas preventivas dos riscos de elisão, evasão e abuso. A Comissão pode propor, nesse âmbito, atos delegados após consulta prévia do Conselho.

2.10 A introdução do ITF implica a abolição e a não introdução de outros impostos eventuais sobre as transações financeiras ao nível dos Estados-Membros.

2.11 No âmbito da proposta da Comissão, a adoção de um imposto mínimo comum – cuja entrada em vigor está prevista para 1 de janeiro de 2014 – permitiria harmonizar as iniciativas relativas ao ITF já realizadas por alguns Estados-Membros, assegurando o correto funcionamento do mercado único.

2.12 A decisão de adotar um imposto sobre as transações financeiras seguiu-se a uma avaliação de impacto que tomou em consideração, como alternativa possível, a introdução de um imposto sobre as atividades financeiras (IAF), julgando, no entanto, preferível a aplicação do ITF. Com base na referida avaliação de impacto, calculou-se que o rendimento anual proveniente do ITF seja de 57 mil milhões de euros anuais (37 mil milhões para o orçamento da UE, e os restantes 20 mil milhões para os orçamentos de cada Estado-Membro) ⁽¹²⁾.

2.13 Prevê-se que a Comissão transmita regularmente ao Conselho um relatório sobre a aplicação da diretiva com eventuais propostas de modificação. O primeiro relatório está previsto para 31 de dezembro de 2016, passando os seguintes a ser apresentados cada cinco anos.

3. Observações na generalidade

3.1 O presente parecer do CESE visa fornecer uma avaliação da proposta da Comissão destinada a promover uma diretiva do Conselho para a introdução de um sistema comum de imposto sobre as transações financeiras (COM(2011) 594 final ⁽¹³⁾).

3.2 O parecer inscreve-se no âmbito do quadro já delineado pelo parecer de iniciativa sobre o «Imposto sobre as Transações Financeiras», de 15 de julho de 2010, e pelo parecer de 15 de junho de 2011 (ver nota de pé de página 2), sobre a comunicação relativa à tributação do setor financeiro (COM(2010) 549 final).

⁽¹²⁾ Comissão Europeia, Bruxelas, 28 de setembro de 2011, SEC(2011) 1103 final, Documento de trabalho dos serviços da Comissão – Síntese da avaliação de impacto que acompanha o documento «Proposta de diretiva do Conselho relativa a um sistema comum de imposto sobre as transações financeiras e que altera a Diretiva 2008/7/CE».

⁽¹³⁾ Proposta de diretiva do Conselho sobre um sistema comum de imposto sobre as transações financeiras e que altera a Diretiva 2008/7/CE (COM(2011) 594 final).

3.3 A proposta de um ITF assenta na constatação de que, nos últimos vinte anos, o desenvolvimento das tecnologias da informação e da comunicação, gerou um crescimento exponencial dos volumes das transações financeiras nos mercados financeiros e da volatilidade dos preços, com consequências destabilizantes para a economia mundial ⁽¹⁴⁾.

3.3.1 Os mercados financeiros, de «instrumentos» para a obtenção de recursos financeiros para a economia real, passaram progressivamente a constituir um «fim» em si, relegando a economia real para segundo plano. Neste cenário, o CESE reputa oportuno que tais mercados sejam submetidos a mecanismos capazes de lhes assegurar a eficiência pela regulamentação e a eficácia pela transparência, velando ainda por que contribuam equitativamente, a par de outros fatores de produção, para formar o orçamento da União e os orçamentos dos Estados-Membros ⁽¹⁵⁾.

3.3.2 O CESE, salientando que a crise atual se deve a uma crise financeira desencadeada em 2007 e que se propagou à economia real a partir de 2008 ⁽¹⁶⁾, considera que o principal responsável pela crise – o setor financeiro – deve ser chamado a contribuir de forma equitativa para a sua superação. Até agora, «os Estados-Membros comprometem-se a título independente a apoiar o setor financeiro num total de cerca de 4,6 biliões de euros (39 % do PIB da UE-27 em 2009)». Este contributo agravou fortemente a situação das finanças públicas de alguns Estados-Membros, engendrando uma perigosa crise na zona euro ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁴⁾ As operações cambiais são pelo menos 70 vezes superiores às trocas de bens serviços à escala mundial. Em 2006, as trocas nos mercados dos derivados na Europa eram 84 vezes superiores ao PIB, enquanto as trocas no mercado à vista (compras ou vendas de operações cambiais ou valores financeiros com contratos imediatamente estabelecidos à vista) eram apenas 12 vezes superiores ao PIB nominal da UE.

S. Schulmeister, M. Schratzenstaller e O. Picek, (2008) *A General Financial Transaction Tax – Motives, Revenues, Feasibility and Effects*. [Um imposto geral sobre as transações financeiras – Motivos, receitas, exequibilidade e efeitos.] Instituto Austríaco de Investigação Económica, estudo encomendado pelo Fórum Eco-Social da Áustria, cofinanciado pelo Ministério Federal das Finanças e pelo Ministério Federal da Economia e do Trabalho, março de 2008.

⁽¹⁵⁾ J. Haug, A. Lamassoure, G. Verhofstadt, D. Gros, P. De Grauwe, G. Ricard-Nihoul e E. Rubio, 2011, *Europe for Growth – For a Radical Change in Financing the EU* [Europa e Crescimento – Para uma mudança radical no financiamento da UE].

Relatório do Grupo de Larosière (JO C 318 de 23.12.2009).

Relatório do Parlamento Europeu, de 15 de junho de 2010, sobre a crise financeira, económica e social: recomendações referentes às medidas e iniciativas a tomar (2010/2242 (INI)). Relatora: Pervenche Berès.

Resolução do Parlamento Europeu, de 8 de março de 2010, sobre os impostos sobre as transações financeiras: aplicação na prática. (2009/2750 (RSP)).

Relatório do Parlamento Europeu, de 8 de março de 2011, sobre um financiamento inovador a nível mundial e europeu. (2010/2105(INI)). Relatora: Anni Podimata.

⁽¹⁶⁾ Parecer sobre «Reforçar a coordenação das políticas económicas com vista à estabilidade, crescimento e emprego – instrumentos para uma melhor governação económica da UE», JO C 107 de 6.4.2011, p. 7.

⁽¹⁷⁾ Comissão Europeia, Bruxelas, 28 de setembro de 2011, SEC(2011) 1103 final, Documento de trabalho dos serviços da Comissão – Síntese da avaliação de impacto que acompanha o documento «Proposta de diretiva do Conselho relativa a um sistema comum de imposto sobre as transações financeiras e que altera a Diretiva 2008/7/CE».

3.4 Neste contexto, a proposta de um imposto sobre as transações financeiras insere-se no âmbito de um percurso iniciado pela Comissão, através do processo de revisão das principais diretivas do setor dos valores mobiliários, com vista a garantir uma melhor regulamentação e transparência dos mercados financeiros ⁽¹⁸⁾ que o CESE amiúde preconizou nos seus trabalhos.

3.5 O CESE já expressou em duas ocasiões distintas um parecer favorável quanto à introdução de um imposto sobre as transações financeiras, nomeadamente no parecer de 15.7.2010 (ver nota de pé de página 2) e no parecer de 15.6.2011 (ver nota de pé de página 2).

3.5.1 Para o CESE, a proposta da Comissão COM(2011) 594 final introduz um sistema europeu de imposto sobre as transações financeiras coerente com as linhas gerais das propostas examinadas nos dois pareceres anteriores.

3.6 O CESE reconhece a pertinência das principais razões que levaram a Comissão a propor a aplicação de um ITF à escala europeia:

- aumentar a cobrança de impostos sobre as atividades financeiras, para que este setor contribua de forma mais equitativa para o orçamento público da União e para os orçamentos dos Estados-Membros;
- alterar o comportamento dos operadores financeiros, diminuindo o volume de operações financeiras de alta frequência e de baixa latência (*high frequency and low latency trading*);
- harmonizar o ITF dos diferentes Estados-Membros, fixando taxas mínimas (0,1 % para obrigações e ações; 0,01 % para instrumentos derivados).

3.6.1 No que diz respeito ao contributo para o orçamento da União e dos Estados-Membros, a crise económica e a recente crise das dívidas soberanas exigem políticas capazes de relançar o desenvolvimento económico num contexto de restrições orçamentais cada vez maiores. A introdução do ITF, contribuindo para o novo sistema de recursos próprios do orçamento da UE, permitiria reduzir significativamente os contributos dos Estados-Membros, possibilitando uma consolidação dos orçamentos nacionais. A Comissão estimou que, em 2020, os novos recursos próprios poderiam corresponder a cerca de metade do orçamento da UE e a parte dos contributos do rendimento nacional bruto dos Estados-Membros se reduziria a um terço em relação à quota atual, que ultrapassa os três quartos.

3.6.1.1 Como referido *supra*, a aplicação de um ITF constituiria também uma medida equitativa. Nos últimos anos, o sistema financeiro beneficiou de uma tributação reduzida, efeito

⁽¹⁸⁾ Bruxelas, 20 de outubro de 2011, COM(2011) 656 final, Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos mercados de instrumentos financeiros, que revoga a Diretiva 2004/39/CE do Parlamento Europeu e do Conselho. Bruxelas, 20 de outubro de 2011, COM(2011) 652 final, Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos mercados de instrumentos financeiros, que altera o Regulamento [EMIR] relativo aos derivados OTC, às contrapartes centrais e aos repositórios de transações.

da vantagem fiscal de cerca de 18 mil milhões de euros anuais decorrentes da isenção dos serviços financeiros do pagamento do IVA.

3.6.1.2 O CESE já se pronunciara neste âmbito a favor da proposta da Comissão de modificar o sistema de tributação no sentido de aumentar o contributo relativo do setor financeiro. Considera, por isso, que a proposta da Comissão segue na direção desejada.

3.6.2 No tocante à possibilidade de, mediante um ITF, reduzir o volume de transações financeiras de alto risco e altamente voláteis, vale a pena examinar atentamente a categoria de transações financeiras que seria mais afetada pela proposta. As operações financeiras de alta frequência e de baixa latência, recorrendo a tecnologias informáticas altamente avançadas, utilizam algoritmos matemáticos complexos capazes de analisar – em frações de segundo – os dados de mercado, aplicando as estratégias de intervenção correspondentes nos mercados financeiros (quantidade, preço, prazos, situação dos operadores, ordens de compra/venda) e reduzindo, assim, o tempo de latência (calculada em microssegundos – «milésimos de segundo»). Deste modo, o operador consegue fornecer uma resposta «antecipada» aos mercados, gerando operações de compra e de venda que se processam em décimos de segundo. Esta categoria de transações chegou mesmo a designar-se de «*insider trading* informático» [abuso de informação informático] ⁽¹⁹⁾.

3.6.2.1 Essas operações representam entre 13 % e 40 % das trocas nos diversos mercados financeiros da UE. Nos Estados Unidos, calcula-se que em apenas quatro anos (de 2004 a 2009) o volume das operações financeiras de alta frequência tenha passado de 30 % para 70 % ⁽²⁰⁾.

3.6.2.2 Estas operações constituem transações completamente separadas do funcionamento normal da economia real, capazes de, nomeadamente, drenar a liquidez de todo o sistema económico, enfraquecendo assim a resistência sistémica, entendida como a capacidade de um sistema de resistir ao *stress* decorrente de fases críticas ⁽²¹⁾.

3.6.2.3 Ao aumentar os custos de transição, o ITF teria um impacto negativo nas atividades de negociação de alta frequência ligado ao efeito cumulativo da aplicação do imposto.

⁽¹⁹⁾ S. Schulmeister, (2011), *op. cit.* *The New York Times*, 23/7/2011, «Stock Traders Find Speed Pays, in Milliseconds». C. Duhigg.

⁽²⁰⁾ Comissão Europeia, 8 de dezembro de 2010, consulta pública sobre o tema *Review of the Markets in Financial Instrument Directive* (MiFID) [«Revisão da diretiva relativa aos mercados de instrumentos financeiros»], Direção-Geral do Mercado Interno e dos Serviços. Comissão Europeia, 20 de 2010, SEC(2011) 1226 final, Documento de trabalho dos serviços da Comissão. *Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Markets in financial instruments [Recast] and the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Markets in financial instruments* [Avaliação de impacto que acompanha o documento Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos mercados de instrumentos financeiros, que revoga a Diretiva 2004/39/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (reformulação) e Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos mercados de instrumentos financeiros].

Instituto Austríaco de Investigação Económica, 2011, *op. cit.*
⁽²¹⁾ A. Persaud, 14 de outubro de 2011, *La Tobin Tax? Si può fare* [O imposto Tobin? É possível] (www.lavoce.info).

O volume reduzido das transações de alta frequência favoreceria a atividade das instituições financeiras, orientadas para as atividades financeiras tradicionais de mediação do crédito, com indubitáveis vantagens para operadores como as pequenas e médias empresas, que atualmente se confrontam com uma grave crise de liquidez.

3.6.2.4 Os sistemas de impostos sobre transações financeiras já em vigor demonstraram capacidade para reduzir os volumes das negociações e a volatilidade dos preços dos títulos, permitindo uma diminuição dos prémios de risco. É razoável esperar que a introdução de um ITF a nível europeu também consiga reduzir significativamente esta categoria de transações «improdutivas».

3.6.3 No tocante ao objetivo da harmonização fiscal, até ao momento dez Estados-Membros já introduziram, há algum tempo, formas diversificadas de impostos sobre atividades e transações financeiras (Bélgica, Chipre, França, Finlândia, Grécia, Irlanda, Itália, Roménia, Polónia e Reino Unido). Esperar-se-á desses países que adaptem a respetiva legislação nacional à da UE (poder-se-á solicitar, nomeadamente, a aplicação da taxa mínima e a harmonização da matéria coletável com base na disposição da UE). A fim de assegurar o bom funcionamento do mercado interno, a introdução de um ITF permitiria tornar os mercados financeiros mais eficientes, evitando distorções provocadas por normas fiscais fixadas unilateralmente pelos Estados-Membros.

4. Observações na especialidade

4.1 A Comissão elaborou uma avaliação de impacto relativa aos efeitos a longo prazo da introdução do ITF no produto interno bruto (PIB) entre - 0,17 % (a uma taxa de 0,01 %) e - 1,76 % (com uma taxa de 0,1 %) no caso de um cenário particularmente desfavorável que não leva em conta certos efeitos «atenuantes», como, por exemplo, a exclusão do mercado primário, a exclusão das transações que envolvem pelo menos um operador não financeiro e os efeitos noutras variáveis macroeconómicas. Para a Comissão, se os efeitos «atenuantes» também fossem considerados, o efeito máximo no PIB passaria de - 1,76 % a - 0,53 %. Calculou-se ainda que o impacto no emprego se situaria entre os - 0,03 % (com uma taxa de 0,01 %) e os - 0,20 % (com uma taxa de 0,1 %).

4.2 Na realidade, se aos efeitos a longo prazo do ITF no PIB se acrescentassem os efeitos associados ao melhor funcionamento dos mercados financeiros devido a uma estabilização acrescida, à reafetação dos investimentos para a economia real, às políticas de regulamentação em prol da eficiência, da eficácia e da transparência dos mercados, e à consolidação fiscal dos Estados-Membros decorrente da maior disponibilidade de recursos, o efeito global poderia inclusive ser positivo em termos de variação do PIB, calculando-se que fosse da ordem dos 0,25 % ⁽²²⁾.

4.3 O CESE considera insuficiente a avaliação de impacto que acompanha a proposta da Comissão e, por conseguinte, entende que a Comissão deve apresentar uma avaliação adicional que analise mais aprofundadamente o impacto da dita proposta.

4.3.1 Na opinião do CESE, importa considerar os seguintes elementos: alguns efeitos referidos no presente parecer e que não foram considerados na avaliação de impacto da Comissão; algumas explicações relativas às hipóteses avançadas na avaliação de impacto da Comissão (por exemplo, a flexibilidade da procura dos produtos financeiros sujeitos ao ITF); as eventuais repercussões para os consumidores e as empresas; e os efeitos da introdução do ITF ao nível do emprego no setor financeiro dos Estados-Membros da UE.

4.4 O CESE preconiza que o ITF seja aplicado de acordo com modalidades apropriadas, de molde a neutralizar ou pelo menos diminuir os riscos e os custos associados. Em seu entender, os riscos a tomar em consideração incluem, nomeadamente: a eventual transferência do imposto sobre o custo do crédito para as empresas e os consumidores, a redução dos rendimentos sobre os fundos de pensões, a deslocalização dos investimentos financeiros, o aumento dos custos para as empresas decorrentes de operações de cobertura (salvaguardas contra as flutuações das taxas de câmbio e dos preços das matérias-primas), os efeitos do imposto nos rendimentos do setor financeiro e dos Estados-Membros onde o setor tem um grande peso, o impacto na economia, visto que a introdução do imposto se poderia dar num período de recessão.

4.5 O CESE considera, no entanto, que a estes riscos se contrapõem oportunidades e benefícios bem maiores. O ITF, ao afetar os investimentos a curto prazo, gerará um aumento da procura e dos investimentos a médio e longo prazo tipicamente canalizados para o financiamento das empresas e dos Estados-Membros. Tudo isto se traduzirá numa maior liquidez disponível nos mercados e contribuirá assim para melhorar a situação das empresas, das famílias e das dívidas soberanas. A estabilização induzida nos mercados dos produtos derivados assumirá particular importância. Com efeito, as características desses produtos são suscetíveis de produzir efeitos relevantes no número de transações efetuadas e, por conseguinte, de pôr um travão na proliferação de produtos que têm uma importante quota-parte de responsabilidade na crise dos mercados financeiros e da economia mundial dos últimos anos.

4.6 A eventual cobrança adicional dos fundos de pensão associada à introdução do ITF não seria de monta, tendo em conta as modalidades e os tipos de investimento. Além disso, a possível reavaliação dos ativos típicos dos fundos de pensões (investimentos menos voláteis) poderá compensar e ultrapassar as eventuais reduções de rendimento devidas à aplicação do imposto. Em todo o caso, o CESE entende que, para neutralizar ou diminuir o impacto nos fundos de pensões, cabe considerar a possibilidade de reduzir as taxas ou de introduzir algum tipo de isenção para este setor.

4.7 O âmbito de aplicação e as taxas do ITF são determinados tendo em conta o objetivo de limitar os possíveis efeitos negativos de uma migração dos investimentos e dos fundos financeiros para países terceiros. Aliás, o CESE já anteriormente sublinhou esta necessidade, num contexto em que não está em questão a adoção do imposto à escala mundial.

⁽²²⁾ S. Griffith-Jones e A. Persaud, 2012, *op. cit.*

4.7.1 No atinente ao âmbito de aplicação do ITF, a adoção do princípio de residência (ou de territorialidade) implica que as instituições dos países terceiros estabelecidas na UE também ficam sujeitas ao imposto, tratando-se assim de âmbito extremamente amplo. A mesma definição de territorialidade das instituições financeiras, para fins de determinação do Estado-Membro que cobra o imposto, permite minimizar adequadamente os casos de evasão e de elisão.

4.7.2 A fim de neutralizar ainda mais os efeitos de deslocalização das transações financeiras, o CESE subscreve a proposta avançada pelo Parlamento Europeu de introduzir o princípio da emissão (*issuance principle*), com base no qual o imposto se aplica (como um imposto de selo) a todas as transações relativas a instrumentos financeiros emitidos por pessoas coletivas registadas na UE ⁽²³⁾.

4.7.3 No tocante à aplicação das taxas, o CESE, embora recordando que no parecer adotado em 2010 (*vide* nota de pé de página 2) preconizara a aplicação de uma taxa uniforme de 0,05 %, concorda que a aplicação de duas taxas – como propõe a Comissão – tende a reduzir o risco de deslocalização dos mercados e garante recursos adequados aos orçamentos da União e dos Estados-Membros.

4.7.4 O CESE salienta ainda que onde o ITF foi introduzido com uma atenção especial à sua gestão, à matéria coletável e à aplicação da taxa se obtiveram resultados positivos em termos de receitas sem prejuízo do crescimento económico, nomeadamente na Coreia do Sul, em Hong Kong, na Índia, no Brasil, em Taiwan e na África do Sul ⁽²⁴⁾.

4.8 A exclusão do mercado primário do âmbito da tributação minimiza o impacto do ITF nos custos de financiamento das atividades reais, reduzindo-o aos efeitos indiretos devidos à eventual menor liquidez que o imposto induz nos títulos negociados pelas instituições financeiras.

4.9 Aplicando-se igualmente aos contratos derivados de operações cambiais, mas não às operações cambiais à vista, o imposto permitiria intervir em grande parte das operações com

fins especulativos nos mercados cambiais ⁽²⁵⁾. A eventual inclusão das transações cambiais à vista no âmbito de aplicação do ITF não constituiria uma efetiva limitação da livre circulação de capitais (considerando também as taxas previstas), nem uma violação das disposições pertinentes do Tratado de Lisboa (*Leading Group on Innovating Financing for Development*, Paris, junho de 2010).

4.10 Como o CESE já fez notar (parecer adotado em 2010, *vide* nota de pé de página 2), o ITF e o IAF não são sistemas de tributação alternativos. O ITF incide principalmente sobre as transações a curto prazo, enquanto o IAF incide sobre o conjunto das atividades financeiras (incluindo, por conseguinte, as trocas no mercado primário). A introdução do ITF não exclui a aplicação de um sistema europeu de IAF, particularmente se o objetivo fundamental é assegurar «um contributo justo e substancial do setor financeiro para as finanças públicas» (parecer de 2010, *vide* nota de pé de página 2) e a harmonização da tributação das atividades financeiras para reforçar o mercado único. Além disso, a aplicação de um sistema de tributação europeu sobre as transações financeiras por si só reforça a exigência de maior uniformidade dos sistemas de tributação de cada Estado-Membro em matéria de atividades financeiras em geral.

4.10.1 O ITF tem efeitos distributivos progressivos, dada a maior utilização dos serviços prestados pelo setor financeiro por parte dos sujeitos com rendimentos altos, assim como a ausência de custos diretos para as famílias e as empresas não financeiras, posto que não se aplicará às atividades de concessão e de assunção de empréstimos que lhes dizem respeito. Estas transações só seriam afetadas pelos eventuais custos indiretos decorrentes da menor liquidez das atividades negociadas pelas instituições financeiras.

4.11 O sistema de cobrança do imposto é simples e comporta custos muito baixos para as operações realizadas nos mercados e, de um modo geral, para as transações registadas. Isto confirma a necessidade de alargar as obrigações de registo das operações financeiras, incluindo as operações nos mercados de balcão constituídas por produtos não normalizados negociados bilateralmente (entre as duas partes) nos chamados mercados dos derivados fora dos mercados regulamentados.

Bruxelas, 29 de março de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

⁽²³⁾ Em caso de não pagamento do imposto de selo pelas partes contratantes, o contrato de compra e venda seria inaplicável. Projeto de relatório do Parlamento Europeu sobre a proposta de diretiva do Conselho relativa a um sistema comum de imposto sobre as transações financeiras e que altera a Diretiva 2008/7/CE. Relatora: Anni Podimata (10.2.2012).

⁽²⁴⁾ S. Griffith-Jones e A. Persaud, 2012, *op. cit.*

⁽²⁵⁾ As operações cambiais são precisamente o tipo de transações para que o imposto foi concebido por J. Tobin. J. Tobin, 1978, *A Proposal for International Monetary Reform* [Proposta de reforma monetária internacional]. Alocução presidencial do Prof. Tobin à Conferência da Associação Económica Oriental de 1978, Washington, D.C., Cowles Foundation Paper – Reimpresso para o *Eastern Economic Journal*, 4(3-4) julho-outubro de 1978.

ANEXO

ao Parecer do Comité Económico e Social Europeu

As seguintes propostas de alteração foram rejeitadas durante o debate, tendo recolhido, contudo, pelo menos um quarto dos sufrágios expressos:

Ponto 1.1

Aditar novo ponto após o ponto 1.1.

«1.2 O Comité manifesta, porém, a sua profunda preocupação com as consequências negativas que este imposto pode ter para o crescimento e o emprego, como assinala a Comissão Europeia na sua avaliação de impacto. Preocupa-o também o risco de efeitos fora do setor financeiro, especialmente no que se refere ao acesso das pequenas e médias empresas (PME) e dos agricultores ao capital e ao aumento dos custos para os mutuários e os aforradores. Além disso, o imposto proposto reduzirá, provavelmente, o poder de compra dos agregados familiares que auferem menos rendimentos.»

Justificação

Será dada oralmente.

Posta a votação, a proposta de alteração foi rejeitada por 93 votos a favor, 143 contra e 11 abstenções.

Ponto 1.10

Alterar.

«1.10 O CESE frisa a necessidade de gerir atentamente os efeitos negativos macroeconómicos e microeconómicos decorrentes da aplicação legislativa do ITF, neutralizando ou, pelo menos, reduzindo os riscos e os custos associados. A este respeito, cumpre assinalar que o diferente peso do setor financeiro no conjunto da economia de cada Estado-Membro indica a possibilidade de a carga deste imposto não ser partilhada equitativamente pelos diferentes Estados-Membros. Por esse motivo, entende que, para compensar os efeitos negativos mais relevantes que a aplicação do ITF poderia ter na economia real, conviria avaliar a possibilidade de estabelecer mecanismos compensatórios adequados.»

Justificação

É um facto que o peso do setor financeiro no conjunto da economia varia de Estado-Membro para Estado-Membro. Como tal, o CESE deve reconhecer este facto.

Ponto 3.3.2

Alterar.

«O CESE, salientando que a crise atual se deve a uma crise financeira desencadeada em 2007 e que se propagou à economia real a partir de 2008 ⁽¹⁾, considera que o principal responsável pela crise – o setor financeiro (a par da classe política) – deve ser chamado a contribuir de forma equitativa para a sua superação. Até agora, “os Estados-Membros comprometem-se a título independente a apoiar o setor financeiro num total de cerca de 4,6 biliões de euros (39 % do PIB da UE-27 em 2009)”. Este contributo agravou fortemente a situação das finanças públicas de alguns Estados-Membros, engendrando uma perigosa crise na zona euro ⁽²⁾.»

Justificação

Quando falamos dos responsáveis pela crise, não é possível ignorar o papel dos políticos – é evidente que foram as suas ações irresponsáveis ao longo de muitos anos que contribuíram em grande medida para a crise em muitos países.

⁽¹⁾ Parecer sobre «Reforçar a coordenação das políticas económicas com vista à estabilidade, crescimento e emprego – instrumentos para uma melhor governação económica da UE», JO C 107 de 6.4.2011, p. 7.

⁽²⁾ Comissão Europeia, Bruxelas, 28 de setembro de 2011, SEC(2011) 1103 final, Documento de trabalho dos serviços da Comissão – Síntese da avaliação de impacto que acompanha o documento «Proposta de diretiva do Conselho relativa a um sistema comum de imposto sobre as transações financeiras e que altera a Diretiva 2008/7/CE».

Ponto 4.6

Alterar.

«A eventual cobrança adicional dos fundos de pensão associada à introdução do ITF seja considerada de pouca não seria de monta, tendo em conta as modalidades e os tipos de investimento. Além disso, e a possível reavaliação dos ativos típicos dos fundos de pensões (investimentos menos voláteis) poderá compensar e ultrapassar de facto as eventuais reduções de rendimento devidas à aplicação do imposto. No entanto, é altamente provável que um imposto desse tipo provoque uma redução do nível das futuras pensões, o que é especialmente relevante para os trabalhadores dos Estados-Membros onde os recursos provenientes dos regimes de pensões por capitalização constituem uma grande percentagem das suas pensões. Em todo o caso, o CESE entende, portanto, que, para neutralizar ou diminuir o impacto nos fundos de pensões, todas as transações que envolvam a transferência (pagamento) de contribuições para os fundos de pensões e a sua liquidação final devem estar totalmente isentas deste imposto e que se deve considerar a possibilidade de reduzir substancialmente as taxas ou de introduzir algum tipo de isenção para este setor relativamente a outras transações.»

Justificação

Das informações apresentadas nas reuniões do grupo de estudo, verifica-se que este imposto poderia, no futuro, chegar a reduzir o capital das pensões em 5 %. É moralmente errado obrigar milhões de futuros pensionistas europeus a reduzir desta forma o valor das suas pensões, muitas vezes já baixo.

Ponto 4.7.3

Alterar.

«No tocante à aplicação das taxas, o CESE, embora recordando que no parecer adotado em 2010 (vide nota de pé de página 2) preconizara a aplicação de uma taxa uniforme de 0,05 %, concorda que a aplicação de duas taxas – como propõe a Comissão – tende a reduzir o risco de deslocalização dos mercados e garante recursos adequados aos orçamentos da União e dos Estados-Membros. Não obstante, o CESE considera que, se esta taxa pretende abranger apenas os países da União Europeia e não ter um alcance mundial, ela não deve exceder 0,05 % e o seu eventual aumento para 0,1 % (de acordo com a proposta da Comissão) só deverá efetuar-se após alguns anos, dependendo de uma análise detalhada dos efeitos económicos e sociais da solução adotada.»

Justificação

Não há motivo para o CESE mudar a sua posição anterior em relação a uma taxa máxima de 0,05 %, especialmente tendo em conta que a solução proposta pode ter muitos efeitos possíveis, que são difíceis de prever.