

III

(Actos preparatórios)

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

472.^a REUNIÃO PLENÁRIA DE 15 E 16 DE JUNHO DE 2011

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: A tributação do sector financeiro»

[COM(2010) 549 final]

(2011/C 248/11)

Relator: **Stasys KROPAS**

Em 7 de Outubro de 2010, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 113.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - A tributação do sector financeiro

COM(2010) 549 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 31 de Maio de 2011.

Na 472.^a reunião plenária de 15 e 16 de Junho de 2011 (sessão de 15 de Junho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 102 votos a favor, 16 votos contra e 28 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE saúda as iniciativas globais da Comissão que visam ajudar a recuperar o crescimento, a resiliência e a estabilidade financeira. A estabilidade e a eficácia do sector financeiro e, nesse sentido, a limitação da excessiva tomada de risco, bem como a criação dos incentivos correctos para as instituições do sector financeiro deveriam ser asseguradas por uma regulamentação e supervisão adequadas. A este respeito, o CESE manifestou-se recentemente a favor do desenvolvimento de um fundo de resolução de crises bancárias, como parte do enquadramento da gestão de crises.

1.2 No rescaldo da crise, os governos têm de desenvolver esforços no sentido de uma consolidação orçamental para poderem fazer face aos custos da crise e às consequências sociais e económicas num plano mais geral. O CESE é de opinião que o sector financeiro deveria contribuir, de forma justa e substancial, para estes esforços.

1.3 Como salientado na comunicação da Comissão, um número crescente de Estados-Membros já tomou medidas

unilaterais relativamente à tributação do sector financeiro. Adoptaram regimes de tributação diferentes, assentes em bases de imposto distintas, taxas fiscais efectivas diferentes e com âmbitos de aplicação diversos. O CESE considera que se deverá harmonizar a base tributária destes mecanismos orçamentais e coordenar as medidas que visam impedir a tributação dupla. Se a Comissão adoptar iniciativas nesse sentido, deverá ter em conta os diversos impactos que estas poderão ter em cada Estado-Membro, a importância e a estabilidade dos mercados financeiros nacionais, o enquadramento fiscal existente em cada Estado-Membro e o novo imposto que um Estado-Membro possa ter criado sobre o respectivo sector financeiro no rescaldo da crise.

1.4 Novos impostos, requisitos e regulamentos poderão ter múltiplos efeitos no sistema financeiro e na economia em geral. Por conseguinte, importa avaliar cuidadosamente o seu impacto na base de capital e na capacidade dos bancos e das instituições financeiras para desempenharem o seu papel no financiamento da economia e das PME, em particular. A contribuição fiscal total do sector financeiro da UE deve ser comparada com outros

sectores. Os efeitos da aplicação de impostos adicionais na competitividade global das instituições financeiras da UE têm de ser tido em conta.

1.5 Dado que as tensões a nível da liquidez e de solvabilidade constituíram um elemento determinante para o despoletar da crise, o CESE recomenda que qualquer novo imposto a ser aplicado às instituições financeiras tenha em conta a capacidade de pagamento e cumprimento de obrigações financeiras das instituições.

1.6 Ao efectuar o estudo de impacto, a Comissão deverá prestar especial atenção ao princípio da proporcionalidade. Isto significa que a carga administrativa decorrente de exigências de cumprimento, imposta aos operadores de mercado e às instituições financeiras, deverá ser proporcional ao objectivo subjacente a este novo imposto. Se a Comissão pretender introduzir um novo imposto no âmbito do modelo do imposto sobre as operações financeiras (IOF) terá de ser coerente com a política que tem vindo a desenvolver nos últimos anos para simplificar os procedimentos fiscais encarados como entraves na fase de pós-negociação. Caso pretenda introduzir um imposto sobre as actividades financeiras (IAF), deverá providenciar para que a base tributária seja compatível com a informação facilmente acessível pelas instituições financeiras no referencial de relato financeiro existente.

1.7 Apesar de reiterar as conclusões e recomendações apresentadas no seu parecer de 15 de Julho de 2010, a favor da introdução de um imposto sobre as transacções financeiras (ITF) ⁽¹⁾, o CESE gostaria de salientar que, dado o risco de se estar a favorecer a deslocalização de actividades financeiras para centros financeiros fora da UE, seria preferível um ITF a nível global do que um ITF a nível da UE. Contudo, se a adopção de um ITF a nível global não for viável, o CESE consideraria a adopção de um ITF a nível da UE, tendo em conta os resultados da avaliação de impacto levada a cabo pela Comissão Europeia.

1.8 O imposto sobre as actividades financeiras (IAF) pode apresentar falhas semelhantes às do imposto sobre as operações financeiras (IOF), incluindo um efeito de deslocalização geográfica. O estudo preliminar de impacto a realizar pela Comissão deveria analisar estas questões.

1.9 A introdução de um novo imposto baseado nos fluxos de tesouraria e fora do âmbito do IVA, mantendo inalterado o insatisfatório regime de isenção do IVA, pode criar um sistema fiscal muito complexo para as instituições financeiras. Por conseguinte, em função dos resultados do estudo de impacto a realizar pela Comissão, o CESE considera que se fosse introduzido um novo imposto sobre o sector financeiro baseado em fluxos de tesouraria ou em factores semelhantes, então a Comissão deveria avaliar se não seria preferível inseri-lo no âmbito do IVA, de modo a garantir um tratamento administrativo mais fácil para o sector e atenuar os efeitos negativos do IVA irrecuperável. Importa igualmente ter em atenção os efeitos inesperados que a introdução de um imposto poderá ter no sector financeiro, em particular o desenvolvimento de sistemas alternativos que não estão sujeitos a uma regulamentação, supervisão ou controlo e que podem dar origem a problemas importantes.

⁽¹⁾ Parecer do CESE sobre o Imposto sobre as Transacções Financeiras, JO C 44 de 11.2.2011, p. 81.

1.10 Não se deve ignorar as implicações, a nível da concorrência, da aplicação de novos impostos à indústria bancária, tanto em termos da competitividade do sector bancário face ao sector não bancário como em termos da capacidade da indústria bancária para continuar a cobrir as necessidades financeiras da economia real. Este aspecto assume especial importância numa altura em que a economia tenta emergir da recessão.

2. Contexto

2.1 No rescaldo da crise, os governos nacionais em todo o mundo enfrentam agora um grave problema com duas faces: por um lado, deverão proceder a uma reforma urgente do sistema financeiro e bancário e, por outro, precisam de novas fontes de receitas.

2.2 Decorre uma reflexão quanto à pertinência de contemplar múltiplos objectivos fiscais, incluindo a redução de externalidades negativas, a consolidação das finanças públicas, a contribuição do sector financeiro para o reembolso dos custos, a observância dos compromissos assumidos perante os países em desenvolvimento e a luta contra as alterações climáticas, e, partindo da suposição de que o sector financeiro não está a ser suficientemente tributado, a existência de um contributo justo e substancial do sector financeiro para os orçamentos públicos. Até à data, o objectivo dos impostos a aplicar ao sector financeiro permaneceu deveras vasto, e a natureza e os mecanismos desses impostos estão ainda a era objecto de análise.

2.3 Em 7 de Outubro de 2010, a Comissão Europeia publicou uma Comunicação sobre a futura tributação do sector financeiro ⁽²⁾, que tem por base um documento de trabalho interno ⁽³⁾ e na qual são previstos dois instrumentos:

— A introdução de um imposto sobre as actividades financeiras (IAF) a nível da UE, a fim de gerar receitas para os orçamentos dos Estados-Membros e, ao mesmo tempo, ajudar a garantir uma maior estabilidade dos mercados financeiros. Considera que, se for bem concebido e aplicado, esse imposto não comportará qualquer risco excessivo para a competitividade da UE.

— A nível global, a Comissão apoia a ideia de um imposto sobre as operações financeiras (IOF) que, no seu entender, poderia ajudar a financiar a resposta a desafios à escala internacional, como o desenvolvimento ou as alterações climáticas.

2.4 Tendo em conta a natureza global e sistémica da crise financeira, a Comissão também indica a possibilidade de o imposto bancário ter um efeito dissuasor da tomada de riscos excessivos. O imposto iria, a seu ver, complementar adequadamente as reformas a nível da regulamentação e da supervisão na medida em que melhoraria a eficiência, a resiliência e a estabilidade dos mercados financeiros e reduziria a sua volatilidade.

2.5 Como parte do enquadramento da gestão de crises, a Comissão também propôs iniciativas, incluindo a criação de um fundo de resolução de crises nos bancos ⁽⁴⁾, que já foi objecto de um parecer do CESE ⁽⁵⁾.

⁽²⁾ COM(2010) 549/5.

⁽³⁾ SEC(2010) 1166/3.

⁽⁴⁾ COM(2010) 254 final.

⁽⁵⁾ Parecer do CESE sobre Fundos de resolução de crises nos bancos, JO C 107 de 6.4.2011, p. 16.

3. Um contributo justo e substancial do sector financeiro para as finanças públicas

3.1 Devido ao papel que as práticas do sector financeiro tiveram no despoletar da crise, que forçou os governos a resgatar as instituições financeiras, generalizou-se a ideia de que não devem ser os cidadãos ou outros sectores a suportar os custos daí decorrentes. Este sentimento traduz-se no objectivo de levar o sector financeiro a «dar um contributo justo e substancial para os orçamentos públicos». Neste contexto, a Comissão pretende incluir no seu estudo económico uma avaliação de impacto circunstanciada que analise diversas opções de tributação com vista a apresentar uma proposta equilibrada.

O CESE recomenda à Comissão que realize uma sondagem sobre a contribuição fiscal total do sector dos serviços financeiros da UE, aferindo todos os diferentes impostos que as empresas de serviços financeiros já hoje pagam. Tal pode dar uma imagem de conjunto dos pagamentos do imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas, o IVA irrecuperável e os impostos laborais pagos pelos bancos enquanto empregadores. Paralelamente, os impostos pagos pelos trabalhadores deveriam ser incorporados enquanto medida da contribuição económica num sentido mais lato. A ideia seria verificar, por um lado, se há uma simetria entre a tributação e a mais-valia do sector bancário e, por outro, se a contribuição fiscal global do sector bancário é mais baixa ou mais elevada quando comparada com outros sectores-chave. E por último, poder-se-ia considerar a possibilidade de agregar o novo imposto bancário à actual contribuição fiscal total.

3.2 O CESE considera que, na eventualidade de introdução de um imposto sobre o sector financeiro, um tal estudo ajudaria a aferir o seu impacto em termos de âmbito de aplicação e de taxa fiscal efectiva. Deveria examinar minuciosamente a capacidade dos bancos de reconstituírem e fortalecerem a sua base de capital, bem como a capacidade dos bancos para financiar os agregados familiares e as empresas, em especial as PME, na UE.

3.3 Na opinião do CESE, as propostas relacionadas com o modo como a indústria do sector financeiro pode contribuir para fazer face aos custos de quaisquer crises futuras não podem ser consideradas separadamente do debate em curso sobre modificações mais amplas do sistema regulamentar e do vasto leque de medidas que visam reduzir a probabilidade e o impacto de um revés financeiro.

3.3.1 O melhor sistema de tributação do sector financeiro será aquele que consiga, de forma equilibrada, gerar receitas, por um lado, e limitar a tomada de risco, por outro.

4. Imposto sobre as operações financeiras (IOF)

4.1 O IOF visa servir múltiplos propósitos, nomeadamente: suprimir os efeitos de actividade improdutiva nos mercados financeiros reduzindo a especulação e a volatilidade e, em simultâneo, fazer os dinheiros públicos voltar à procedência.

4.2 O Parlamento Europeu adoptou uma resolução sobre os impostos sobre as transacções financeiras, em Março de 2010, e

um relatório sobre o financiamento inovador a nível mundial e europeu ⁽⁶⁾, em Março de 2011.

4.3 Ao aplicarem o IOF, as autoridades pretendem diminuir o número de operações financeiras arriscadas e especulativas («socialmente inúteis») ⁽⁷⁾. Poderão igualmente encará-lo como um instrumento para evitar que os bancos cresçam demasiado ou empreendam demasiadas operações de risco no futuro.

4.4 O CESE pronunciou-se sobre o IOF no seu parecer de iniciativa sobre o *Imposto sobre as transacções financeiras*, incluindo as seguintes conclusões e recomendações:

— O objectivo principal deste imposto deve consistir na alteração do comportamento do sector financeiro, nomeadamente através da redução das transacções financeiras especulativas de curto prazo. Deste modo, as actividades do sector financeiro podem operar de acordo com o mecanismo de preços do mercado. O efeito pretendido poderia ser alcançado, na medida em que o IOF teria maior impacto nas transacções mais frequentes.

— O segundo objectivo do IOF é a obtenção de receitas públicas. Esta nova fonte de receitas poderá ser utilizada no apoio ao desenvolvimento económico dos países em desenvolvimento, no financiamento das políticas climáticas destes mesmos países ou na redução dos encargos para as finanças públicas. Esta melhoria das finanças públicas implica que o sector financeiro reembolse as ajudas públicas recebidas. A longo prazo, estas receitas deverão constituir uma fonte genérica nova de receitas públicas.

4.5 Uma vez que alguns intervenientes têm referido o perigo de a aplicação do imposto a nível global poder provocar uma deslocalização geográfica, o IOF deveria, numa primeira fase, ser previsto a nível global, como defendido pela Comissão. Contudo, se a adopção de um IOF a nível global não for viável, o CESE seria a favor da adopção de um IOF a nível da UE, tendo em conta os resultados da avaliação de impacto levada a cabo pela Comissão Europeia.

4.6 O CESE considera que um IOF deveria ser concebido de forma a permitir uma fácil cobrança pelos sistemas de depositários centrais. Importa ter em conta os custos ligados à efectivação da cobrança e ao cumprimento de uma ampla base de incidência do IOF, assim como a incerteza jurídica para quem cobra o imposto sobre transacções fora dos mercados regulamentados (*over-the-counter*, OTC) de valores mobiliários e derivados transaccionados fora da Bolsa.

4.7 Por último, o CESE sublinha que continua a haver um importante número de jurisdições que constituem centros financeiros «offshore», com características pouco transparentes associadas ao segredo bancário e a uma tributação baixa ou

⁽⁶⁾ Resolução do Parlamento Europeu, de 10 de Março de 2010, sobre os *Impostos sobre as transacções financeiras: Aplicação na prática* e projecto de relatório sobre o financiamento inovador a nível mundial e europeu (2010/2105(INI)).

⁽⁷⁾ *Taxing the Speculators [tributar os especuladores]*, <http://www.nytimes.com/2009/11/27/opinion/27krugman.html>.

inexistente. Dada a facilidade de estabelecer aí sucursais financeiras e de operar através da Internet, é imprescindível que uma maior transparência e uma cooperação efectiva judicial e fiscal sejam obrigatórias, em paralelo com a adopção de um imposto sobre as operações financeiras.

5. Imposto sobre as actividades financeiras (IAF)

5.1 A principal particularidade do IAF, quando comparado com um IOF, é o facto de se aplicar às empresas do sector financeiro, enquanto o IOF se aplicaria aos operadores dos mercados financeiros. Além disso, enquanto o IOF se aplica à actividade de negociação, que se concentra em escassos centros financeiros, o IAF centra-se nos lucros e remunerações do sector financeiro, que seriam distribuídos de forma mais homogénea.

5.2 A Comissão, com base no relatório do FMI, considera que com a introdução de outro recurso – o imposto sobre as actividades financeiras (IAF) – seria possível melhorar a tributação do sector financeiro e, ao mesmo tempo, reduzir os efeitos externos negativos.

5.3 Ao conceber o IAF, a Comissão pode definir uma base tributária tomando como referência a demonstração financeira.

5.4 Os conceitos utilizados devem ser compreensíveis no âmbito dos quadros contabilísticos existentes, nomeadamente as Normas Internacionais de Relato Financeiro (IFRS) ou os Princípios Contabilísticos Geralmente Aceites (PCGA locais), uma vez que as instituições financeiras podem não aplicar as IFRS.

5.5 Caso o novo imposto se baseie em fluxos de tesouraria, a introdução de um IAF poder-se-á repercutir na liquidez e encarecer os fluxos de tesouraria, tanto mais que as tensões a nível da liquidez constituíram um elemento determinante para o despoletar da crise. É, portanto, aconselhável, quando da definição da base tributária do IAF, prestar especial atenção à capacidade de pagamento e cumprimento de obrigações financeiras das instituições, bem como à interacção entre o IAF e o IVA.

6. IVA

6.1 No entender da Comissão, a introdução de um novo imposto é sustentada, entre outros, pelo regime de isenção de IVA aplicável ao sector dos serviços financeiros ao abrigo da Directiva 2006/112/CE do Conselho relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (Directiva IVA).

6.2 O CESE gostaria de salientar que a principal razão para a isenção é a dificuldade conceptual e prática de medir o valor relacionado com serviços financeiros prestados pelos bancos, como acontece especialmente no caso dos serviços tradicionais de intermediação financeira ligados a depósitos e empréstimos. Estes serviços são tidos em conta através do diferencial entre os juros cobrados pelos empréstimos concedidos e os juros pagos pelos depósitos. Esta margem constitui uma medida composta global dos serviços de intermediação prestados por um banco a aforradores e mutuários que não pode ser prontamente avaliada no caso de transacções individuais para efeitos de aplicação de IVA ou de qualquer outro tipo de imposto sobre o consumo que se baseie no valor de uma transacção. Tem sido difícil desenvolver uma metodologia para atribuir esta margem a transacções individuais para efeitos de aplicação de um IVA de acordo com um método baseado no valor da factura. Questões semelhantes se colocam no caso da tributação dos seguros e de outros tipos de serviços financeiros, por exemplo, câmbio de divisas e negociação de títulos.

6.3 A isenção do IVA aplicada aos serviços financeiros está ligada, na legislação do IVA, à negação – ou limitação – do direito de deduzir o IVA das facturas. Isto significa que as instituições financeiras não podem deduzir na íntegra o IVA incorrido nas suas próprias despesas, que assim se converte num custo puro. O montante deste «custo oculto do IVA» pode ser considerável, porque os serviços subcontratados e as transacções intergrupos sofrem um efeito de cascata decorrente do imposto.

6.4 Em 2007, a Comissão apresentou uma proposta de directiva relativa à reforma do tratamento dado pelo regime do IVA aos serviços financeiros, assente em três pilares, incluindo a proposta de uma opção de tributar os serviços financeiros. O CESE considera que o debate sobre a tributação do sector financeiro não pode ser dissociado da proposta de reforma do regime do IVA⁽⁸⁾.

6.5 O CESE encara também com preocupação o âmbito do IAF e a sobrecarga que resultaria da acumulação deste imposto com os montantes de IVA irrecuperável. Apesar de poder ser concebido de modo a visar especificamente rendimentos e/ou riscos económicos, o IAF incide nos lucros totais e nos salários na sua forma mais extensa (IAF adicional). Na opinião do CESE, a haver um novo imposto baseado em fluxos de tesouraria ou em factores semelhantes, a Comissão teria de avaliar se não seria preferível inseri-lo no âmbito do regime do IVA, de modo atenuar os efeitos do IVA irrecuperável e, assim, evitar um aumento dos custos para todos os operadores económicos na Europa.

Bruxelas, 15 de Junho de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

⁽⁸⁾ COM(2007) 746 e 747 final.