



Bruxelas, 14.2.2013
SWD(2013) 29 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

Proposta de DIRETIVA DO CONSELHO

**que aplica uma cooperação reforçada no domínio do imposto sobre as transações
financeiras**

{COM(2013) 71 final}

{SWD(2013) 28 final}

1. INTRODUÇÃO

Em 28 de setembro de 2011, a Comissão adotou uma proposta¹ relativa a uma Diretiva do Conselho sobre um sistema comum de imposto sobre as transações financeiras (ITF) e que altera a Diretiva 2008/7/CE².

Durante as sete reuniões do grupo de trabalho do Conselho «Questões Fiscais – Fiscalidade Indireta» (doravante designado «Grupo de Trabalho do Conselho»), inicialmente sob a Presidência polaca e, em seguida, no âmbito da Presidência dinamarquesa, ocasião em que foram também apresentadas, examinadas e debatidas várias concepções alternativas de um ITF baseado na proposta da Comissão, foi confirmada a impossibilidade de ser alcançado ao nível de todos os Estados-Membros o apoio unânime para um sistema comum de ITF, independentemente de se seguirem as linhas gerais da proposta da Comissão ou de qualquer variante.

Na reunião do Conselho de 22 de junho de 2012, os Estados-Membros que tinham expressado a sua oposição a um sistema comum de ITF já em fases anteriores reiteraram a sua posição. Nestas circunstâncias, vários outros Estados-Membros manifestaram a intenção de apresentar um pedido de autorização para instituírem entre si uma cooperação reforçada, em conformidade com o disposto no artigo 20.º do TUE e artigo 329.º do TFUE.

Nestas circunstâncias, onze Estados-Membros (Áustria, Bélgica, Estónia, França, Alemanha, Grécia, Itália, Portugal, Eslováquia, Eslovénia e Espanha) apresentaram à Comissão pedidos formais, indicando que pretendiam instituir entre si uma cooperação reforçada no domínio da criação de um sistema comum de ITF e convidando a Comissão a submeter ao Conselho uma proposta neste sentido.

Em 23 de outubro de 2012, a Comissão apresentou as suas conclusões relativamente a estes pedidos. Não conseguiu encontrar, nestes pedidos, um único caso de não cumprimento das disposições do Tratado e, após avaliação da oportunidade política para progredir nesta questão, propôs uma Decisão do Conselho que autoriza uma cooperação reforçada no domínio do imposto sobre as transações financeiras. Na sequência da aprovação do Parlamento Europeu em 12 de dezembro de 2012, o Conselho autorizou o processo de cooperação reforçada em 22 de janeiro de 2013.

2. QUESTÕES PROCESSUAIS E CONSULTA DAS PARTES INTERESSADAS

Tal como exigido pelas orientações em matéria de avaliação de impacto, a presente análise beneficiou da consulta de todas as partes interessadas. Esta análise das opções políticas e dos impactos da execução da cooperação reforçada no domínio do imposto sobre as transações financeiras baseia-se na avaliação do impacto que acompanhou a proposta inicial da

¹ COM(2011) 594 de 28 de setembro de 2011.

² Diretiva 2008/7/CE do Conselho, de 12 de fevereiro de 2008, relativa aos impostos indiretos que incidem sobre as reuniões de capitais, JO L 46 de 21.2.2008, p. 11–22.

Comissão³, para a qual foi realizada uma consulta extensa, nos anexos dessa avaliação de impacto, assim como numa análise adicional realizada e publicada pela Comissão Europeia⁴.

3. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

O setor financeiro e outros setores estão atualmente sujeitos a impostos nacionais não harmonizados sobre as transações financeiras que levantam problemas de não tributação ou de dupla tributação, tanto na UE11+ como nos Estados-Membros não participantes, o que conduz a uma fragmentação do mercado único dos serviços financeiros. Um dos principais objetivos das recentes iniciativas de tributação do setor financeiro tem sido, e ainda é, receber uma contribuição justa e substancial do setor financeiro para financiar as operações de resgate, das quais beneficiou direta ou indiretamente. A evolução da economia desde a erupção da crise económica e financeira e a estabilização relativamente bem-sucedida dos mercados financeiros não implicam uma mudança das características dos problemas a abordar, nomeadamente os elevados custos do resgate do setor financeiro pré-financiado pelo contribuinte, a necessidade cada vez mais urgente de colocar de novo as finanças públicas numa trajetória sustentável e a ausência de uma contribuição justa e substancial do setor financeiro.

4. OBJETIVOS

Podem definir-se os seguintes objetivos gerais:

- Harmonizar a legislação em vigor;
- Limitar os comportamentos indesejáveis dos mercados, estabilizando-os;
- Assegurar que as instituições financeiras contribuem de forma justa e substancial para cobrir os custos da crise recente.

5. OPÇÕES POLÍTICAS

O cenário de base para a comparação das opções políticas alternativas deverá ser uma situação em que não se consegue chegar a acordo relativamente a um sistema comum de ITF, nem a nível da UE27 nem da UE11+.

Este cenário de base é caracterizado por vários regimes nacionais descoordenados e em mudança constante (já que alguns Estados-Membros decidiram alterar os seus sistemas ou introduzir novas formas de ITF)⁵, caracterizados, em termos gerais, por:

³ SEC(2011)1102 final.

⁴ Ver, por exemplo, o sítio Web da Comissão Europeia dedicado ao ITF http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/other_taxes/financial_sector/index_en.htm ou ECFIN(2012) – *Securities Transaction Taxes: Macroeconomic Implications in a General-Equilibrium Model* (Economic Paper por Rafal Raciborski, Julia Lendvai, Lukas Vogel) disponível em http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/ecp450_en.htm.

⁵ Na zona de cooperação reforçada, três Estados-Membros têm formas diferentes de ITF em vigor, ao passo que pelo menos três outros – no momento da elaboração do presente documento de análise – estavam a planear introduzir os seus próprios regimes nacionais num futuro próximo.

- O alcance do imposto, na maioria dos países, é bastante estreito e abrange, geralmente, o comércio de valores mobiliários (principalmente ações) apenas em mercados regulamentados, com pouca ou nenhuma tributação de transações com produtos derivados ou ao balcão;
- Substituição significativa dos instrumentos financeiros para evitar a tributação;
- Isenções específicas de instrumentos e operadores (ex.: para produtos derivados, ações/unidades de participação de OICVM, criadores de mercado, corretores financeiros, etc.);
- A cobrança do imposto é normalmente realizada através de intermediários/corretores e o imposto normalmente não é cobrado a ambas as partes da transação financeira.

Consequentemente, estes impostos geram poucas receitas, não são propícios ao cumprimento voluntário das regras, e os sistemas fiscais em vigor violam um princípio básico da tributação, destinada principalmente a gerar receitas, que é o de tratar acontecimentos semelhantes (operadores, instrumentos, mercados) de forma semelhante. Isto, por sua vez, desencadeia uma distorção na concorrência, tanto no interior de Estados-Membros individuais como no seio do mercado único.

Para superar estas falhas de base, poderiam ter-se previsto várias alternativas de ação:

- Opção A: um ITF a nível global;
- Opção B: um ITF a nível da UE27;
- Opção C: um ITF a nível da UE11+ através de uma cooperação reforçada;
- Opção D: um ITF coordenado fora do âmbito dos tratados da UE.

As opções A e B devem ser postas de parte num futuro previsível devido à falta de viabilidade política.

6. COMPARAÇÃO DE OPÇÕES POLÍTICAS

A avaliação de impacto que acompanhou a proposta inicial de setembro de 2011 demonstrou claramente que, na ausência de ação coordenada da UE, nenhum dos objetivos de tributação do setor financeiro seria alcançado. Por outras palavras, a dependência apenas de uma ação nacional descoordenada levaria a uma multiplicidade de sistemas nacionais de tributação do setor financeiro, comprometendo o bom funcionamento do mercado único e desencadeando vários casos de dupla tributação e – mais grave ainda – de dupla não tributação, apesar do objetivo global de assegurar que o setor financeiro contribui, de forma justa e substancial, para financiar os custos da crise. Não se materializaria qualquer neutralidade fiscal entre os diferentes produtos, mercados e operadores, e seria fácil para os operadores conceberem as suas transações, principalmente as de mobilidade mais elevada, de forma a que não houvesse qualquer imposto a pagar. Consequentemente, o potencial fluxo de receitas seria bastante reduzido (possivelmente à exceção de países com grandes centros financeiros) e a tributação dificilmente contribuiria para reforçar a eficácia da regulamentação em desencorajar atividades que não melhoram o funcionamento e a estabilidade dos mercados financeiros convidando, ao mesmo tempo, a um comportamento míope e interessado apenas na maximização do lucro.

Tendo em conta este referencial, e na ausência de uma solução global, um sistema comum de Imposto sobre as Transações Financeiras (ITF) para a UE27, tal como proposto pela Comissão em setembro de 2011 (opção B), daria resultados muito positivos a todos os níveis. Teria permitido evitar qualquer problema de dupla tributação ou de dupla não tributação dentro da UE27 e conceber um imposto de uma forma neutra para todos os operadores, todos os mercados e todos os instrumentos. Graças às suas amplas e poderosas características anti-deslocalização e anti-evasão, um sistema comum da UE27 teria permitido assegurar uma contribuição justa e substancial do setor financeiro para financiar os custos da crise, desincentivando, ao mesmo tempo, algumas das atividades que não melhoram o funcionamento ou a estabilidade dos mercados financeiros.

Contudo, a opção de estabelecer um sistema comum de ITF para a UE27 não foi possível por motivos políticos e não será possível de alcançar num futuro previsível. Assim, 11 Estados-Membros, que representam cerca de dois terços de toda a economia da UE27, pediram autorização para avançar sob cooperação reforçada (opção C) e com base nos objetivos e no âmbito da proposta inicial da Comissão. Apesar de não ser tão eficaz como a mesma política executada a nível da UE27 (não será possível evitar todos os casos de dupla tributação em toda a UE27 enquanto todos os Estados-Membros não se tiverem juntado à jurisdição do ITF e, além disso, as disposições anti-deslocalização/anti-evasão, ainda que muito poderosas, serão um pouco menos eficazes do que o mesmo ITF aplicável na UE27), um sistema comum de ITF a nível da UE11+ constituirá uma grande melhoria em comparação com o cenário de base.

Sob a Presidência dinamarquesa, foram ainda discutidas várias subopções do ITF nas seis reuniões do Grupo de Trabalho do Conselho. Nessa altura, as discussões tiveram lugar sob o pressuposto de que o sistema comum de ITF seria aplicado a nível da UE27 e não a um subconjunto de Estados-Membros. No entanto, as mesmas discussões poderiam também surgir nos debates a nível do subconjunto de Estados-Membros. As diferentes variantes examinadas podem ser agrupadas nas seguintes quatro subopções:

- isentar permanentemente do âmbito de aplicação da diretiva certos instrumentos financeiros, como a emissão e o reembolso de participações em OICVM ou FIA, a negociação de obrigações e bilhetes do Tesouro ou a celebração ou alteração de acordos de recompra ou contratos de derivados (opção C.1);
- isentar permanentemente do âmbito de aplicação da diretiva certos operadores, como os gestores da dívida pública, os bancos de desenvolvimento regional, as atividades dos fundos de pensão dos pilares II e III e os chamados «internalizadores», como os criadores de mercado, os corretores financeiros e as empresas de investimento por conta própria (*proprietary traders*) (subopção C.2);
- reforçar as características anti-deslocalização do sistema comum complementando o princípio de residência com elementos do princípio da emissão e alterar a incidência do imposto regional mudando a ordem dos critérios que determinam a atribuição de poderes de tributação dos diferentes Estados-Membros (subopção C.3), e
- introduzir o sistema comum gradualmente, isto é, isentando temporariamente certos operadores, mercados e produtos e alargando sucessivamente a matéria coletável (subopção C.4). Poderia, portanto, demorar vários anos até à concretização do âmbito de aplicação e dos objetivos propostos pela Comissão na sua proposta inicial.

A análise dos impactos das diferentes opções políticas permite concluir que tanto a opção C como as quatro subopções analisadas seriam melhores do que o cenário de base de ausência de ação a todos os níveis (tal como indicado pelos símbolos «+» no quadro infra), à exceção do critério «anti-evasão», já que, num caso desses, a não tributação das matérias coletáveis de mais elevada mobilidade poderia revelar-se o padrão dominante dos regimes fiscais nacionais. Contudo, apenas a subopção C.3 seria tão boa, ou ainda melhor, (relativamente às suas características geradoras de receitas e anti-deslocalização) do que a proposta inicial da Comissão ajustada à UE11+ (opção C).

No entanto, a análise também convida à conclusão de que algumas das medidas mais específicas das subopções C.1 a C.3 deveriam ser consideradas para adoção, ao passo que a subopção C.4 (introdução gradual de um ITF de pleno direito) implicaria falhas significativas quando comparada com a criação, de uma só vez, de um sistema comum de ITF que cobrisse todos os produtos, operadores e mercados.

Assim, dada a impossibilidade de estabelecer um sistema comum de ITF a nível da UE27, e à luz desta análise das opções políticas e respetivos impactos, a política mais promissora seria a de introduzir um sistema comum tal como proposto pela Comissão Europeia em setembro de 2011, mas a nível do subgrupo dos 11 Estados-Membros sob cooperação reforçada, ajustando-o e complementando-o com os seguintes elementos das subopções C.1, C.2 e C.3:

- excluir a emissão de unidades de participação e ações dos OICVM e FIA do âmbito de aplicação da diretiva, para não correr o risco de tributar as reuniões de capitais;
- excluir os gestores da dívida pública do âmbito de aplicação da diretiva, para não interferir com a sua atividade de tornar o mercado mais escorreito;
- acrescentar elementos do princípio da emissão e complementar os critérios de «autorização» para colmatar uma potencial lacuna sob a cooperação reforçada, reforçando, desse modo, as características anti-deslocalização da proposta.

Poderia aguardar-se o resultado das negociações entre os Estados-Membros participantes para apurar em que medida estes pretendem alterar a ordem dos critérios que determinam o Estado-Membro de estabelecimento e a incidência do imposto regional, principalmente quando chegarem a acordo relativamente àquilo que considerariam como um sistema justo de repartição de receitas.

Quadro 1: Comparação das diferentes opções políticas*

	Mercado Único	Neutralidade fiscal	Anti-deslocalização/evasão	Possíveis receitas adicionais	Desincentivo do comportamento excessivamente arriscado, interessado apenas nos lucros e míope
<i>Linha de base (ausência de ação)</i>	0	0	0	0	0
<i>Opção C (ITF na UE11)</i>	++	+++	++	+++	++
<i>Subopção C.1 (UE11, mas com</i>					

<i>isenção permanente de instrumentos)</i>	++	++	+	++	++
OICVM/FIA	++	++	++	++	++
Dívida pública	++	++	+	+++	++
Recompra	++	0	0	+	0
Derivados					
<u><i>Subopção C.2</i></u> <i>(UE11, mas com isenção permanente de operadores)</i>					
Gestores da dívida pública	++	+++	++	+++	++
Bancos de desenvolvimento	+	++	+	+++	++
«Internalizadores»	+	+	+	+	0
Fundos de pensões	+	++	+	++	+
<u><i>Subopção C.3</i></u> <i>(UE11, mas modificando os critérios do artigo 4.º)</i>					
Acrescentar elementos do princípio da emissão	++	+++	++	+++	+++
Alterar a ordem dos critérios	./.	./.	./.	./.	./.
Restabelecer o poder do critério de «autorização»	++	+++	++	+++	+++
<u><i>Subopção C.4</i></u> <i>(UE11, mas passo a passo/isenções temporárias)</i>					
	++	+	+	0 a +++	0+

* Os efeitos são para o interior da UE11+, em comparação com o cenário de base de ausência de ação.

7. EXECUÇÃO, MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO

A avaliação das consequências macroeconómicas e microeconómicas da aplicação da medida legislativa poderia ter lugar três anos a contar da entrada em vigor das medidas legislativas de execução da diretiva. A Comissão poderia então apresentar ao Conselho um relatório sobre o funcionamento técnico da diretiva.