

WORKING PAPERS

BOLETIM DE CIÊNCIAS ECONÓMICAS

Joana Dias Cardoso

QUESTÕES ORÇAMENTAIS EM TORNO DA UNIÃO BANCÁRIA A TRIBUTAÇÃO DO SETOR FINANCEIRO COMO MECANISMO DE INTERNALIZAÇÃO DOS CUSTOS DA CRISE

9

SÉRIE BCE



INSTITUTO JURÍDICO
FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

(página deixada em branco propositadamente)



I
•
J

(página deixada em branco propositadamente)

WORKING PAPERS
BOLETIM DE CIÊNCIAS ECONÓMICAS

Joana Dias Cardoso

Questões orçamentais
em torno da união bancária

A tributação do setor financeiro como mecanismo de
internalização dos custos da crise

INSTITUTO ALFONSO DE ALBUQUERQUE

EDIÇÃO

Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
Instituto Jurídico

DIREÇÃO

Luís Pedro Cunha
lpc@fd.uc.pt

REVISÃO EDITORIAL

Isaías Hipólito
ihipolito@fd.uc.pt

CONCEÇÃO GRÁFICA | INFOGRAFIA

Ana Paula Silva | apsilva@fd.uc.pt

CONTACTOS

Pátio da Universidade | 3004-528 Coimbra
bce@fd.uc.pt

ISBN

978-989-8787-13-2

© MARÇO 2015

INSTITUTO JURÍDICO | FACULDADE DE DIREITO | UNIVERSIDADE DE COIMBRA

QUESTÕES ORÇAMENTAIS EM TORNO DA UNIÃO BANCÁRIA

A TRIBUTAÇÃO DO SETOR FINANCEIRO COMO MECANISMO DE INTERNALIZAÇÃO DOS CUSTOS DA CRISE

Joana Dias Cardoso

RESUMO: Neste *paper* começamos por discorrer sobre o surgimento de uma união bancária ao nível europeu, fazendo uma breve referência à sua base legal e aos pilares que a constituem. Após tecer algumas considerações introdutórias, debruçamo-nos sobre questões orçamentais em torno da união bancária, pois revela-se essencial a existência de uma clara organização dos recursos a que possa ser necessário recorrer, sob pena de não se atingirem os objetivos propostos com a sua criação (a quebra da ligação existente entre dívida soberana e o sistema bancário). A base do nosso estudo é constituída pela articulação dos seguintes documentos: 1) “Pacote legislativo” de 24 de Novembro de 2010; 2) *Roteiro para a criação de uma união bancária*; 3) Reapreciação do Orçamento da UE de 19 de Outubro de 2010, da Comissão Europeia; 4) Proposta de Decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia. Procuraremos compreender o impacto orçamental de uma união bancária, e até que ponto a introdução de um recurso próprio baseado no imposto sobre as transações financeiras poderia obviar as dificuldades na sua implementação resultantes da falta de uma política fiscal e orçamental verdadeiramente comum. Não obstante a incipiência dos passos dados até agora, e as críticas de que têm sido alvo tanto a criação da união bancária como de um sistema comum de imposto sobre as transações financeiras, cremos estar perante medidas relevantes no sentido da harmonização fiscal no seio da União Europeia, da federalização do orçamento e, simultaneamente, com forte influência na estabilização do setor financeiro.

DESCRITORES: *união bancária; mecanismo único de resolução; supervisão europeia; gestão de crises; orçamento da união europeia; recursos próprios; imposto sobre as transações financeiras.*

FISCAL ISSUES SURROUNDING THE BANKING UNION

FINANCIAL SECTOR CRISIS COSTS AND FINANCIAL SECTOR TAXATION

ABSTRACT: In this paper we begin by writing about the appearance of a banking union at a European level, with short references to its legal basis and to its pillars. After these introductory remarks we will focus on banking union-related fiscal issues. Clarity concerning the necessary resources is essential, otherwise the main objective of its creation (to the breaking of the link between sovereign debt and the banking system) may not be achieved. The sources underpinning our study are the following: 1) the “legislative package” of November 24th, 2010; 2) the document *A Roadmap towards a Banking Union*; 3) the EU Budget Review of October 19th, 2010, from the European Commission; 4) the Proposal for a Council Decision on the European Union system of “own resources” ; We seek to understand the budgetary impact of a banking union and the ways in which the “system of own resources” based on the financial transaction tax could be a remedy to the difficulties in its implementation, arising from the lack of common tax and budgetary policies. Despite the incipience of the steps taken so far and the criticism levelled at the creation of a banking union and at a common system of financial transaction tax, we believe these measures to be relevant in the field of: tax coordination within the European Union and of budgetary federalization, while holding, at the same time, a great influence in the stabilization of the financial sector.

KEYWORDS: *banking union; single resolution mechanism; European supervision; crisis management; European Union budget; own resources; financial transaction tax.*

Introdução¹⁻²

A crise do sistema financeiro e das finanças públicas que diversos países da União Europeia (independentemente do seu nível de desenvolvimento) têm atravessado expôs várias falhas do que se pensou ser um sistema estável. A crise da dívida soberana, que inicialmente se pensou estar confinada à Grécia, alastrou-se, resultando numa crise de confiança. O crescendo da desconfiança mútua entre bancos³ “fez secar” os empréstimos no mercado interbancário, lembrando os tempos que se seguiram à falência do Lehman Brothers. Este quadro foi potenciado por uma falta de confiança generalizada na capacidade da classe política de, de forma rigorosa, “apertar os cordões orçamentais”. Os líderes dos diversos países encontraram-se assim perante o dilema de ter de reduzir despesa pública, podendo isso implicar um aumento da recessão económica. Como resultado, encontramos hoje a União Económica e Monetária encurralada num círculo vicioso com uma dinâmica adversa entre crise da banca e crise da dívida soberana⁴.

Considerando imperativo travar este círculo vicioso, e reconhecendo a dimensão sistémica do problema, a 29 de Junho de 2012, na Cimeira da Área Euro, nasce a proposta de criação de uma União Bancária, com a supervisão do setor a ser transferida para o nível europeu e a possibilidade de o Mecanismo de Estabilidade Europeu recapitalizar diretamente os bancos.

No seguimento desta proposta, a Comissão Europeia, a 12 de Setembro de 2012, apresentou o seu *Roteiro para uma união bancá-*

¹ Agradece-se ao Prof. Doutor José Manuel Quelhas tanto pelos ensinamentos transmitidos no decorrer das aulas de Finanças Públicas, como pelas observações que contribuíram para o aperfeiçoamento deste *paper*.

² As opiniões expressas neste artigo são da responsabilidade da autora e não coincidem necessariamente com as do Banco de Portugal ou do Eurosistema. Todos os erros e omissões são da exclusiva responsabilidade da Autora.

³ Na maioria dos bancos europeus os títulos da dívida pública tendem a representar uma parte significativa dos balanços.

⁴ Cf. GERMAN COUNCIL OF ECONOMIC EXPERTS (GCEE) (2011). Annual Report 2011/2012 “Assume responsibility for Europe”. Wiesbaden, p. 1, tradução nossa.

ria ao Parlamento Europeu e ao Conselho, cujos objetivos essenciais teremos oportunidade de analisar.

É no entanto fulcral que este passo seja dado cuidadosamente, de forma a evitar os erros cometidos na implementação da União Económica e Monetária, já que são precisamente estes erros que estão na origem de grande parte das dificuldades sentidas na implementação desta União Bancária.

Um elemento central de uma União Bancária bem desenhada será a clara organização dos recursos orçamentais a que possa haver necessidade de recorrer. Mas a União Europeia, que está longe de uma federação ao nível orçamental (muito embora imponha regras orçamentais⁵), tem um orçamento reduzido quando comparado com a dimensão da Economia Europeia, e as funções que lhe são atribuídas divergem também das de federações como os Estados Unidos da América, o Canadá, ou a Suíça, onde pelo menos parte da regulação bancária é exercida a nível federal e não dos estados⁶.

A par das reformas do sistema financeiro europeu ocorridas na sequência do “pacote legislativo” de 24 de Novembro de 2010, assistimos à preocupação da Comissão com o Orçamento da União, nomeadamente com a questão dos recursos próprios, concluindo na sua reapreciação do Orçamento da UE de 19 de Outubro de 2010 que o sistema de financiamento daquele é “opaco e demasiado complexo, pouco equitativo e excessivamente baseado nos recursos considerados como despesas a diminuir ao máximo por parte dos Estados-Membros”. Acrescenta ainda a Comissão que os recursos atualmente existentes não têm ligação com as políticas prosseguidas pela UE (à exceção dos direitos aduaneiros).

Assim, justificada pela desatualização do sistema de financiamento da UE, surge a Proposta de Decisão do Conselho relativa

⁵ Basta ver, designadamente os Regulamentos (UE) n.ºs 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho e n.º 1177/2011 do Conselho e a Directiva 2011/85/EU do Conselho, que englobam o chamado “six-pack”.

⁶ Cf. Jean PISANI-FERRY, André SAPIR, Nicolas VERON e Guntram WOLFF, “What Kind of European Banking Union?”, *Policy Contribution* 2012/12, Bruegel, 2012, 5; e Guntram B. WOLFF, “A Budget for Europe’s Monetary Union”, *Policy Contribution* 2012/22, Bruegel, 2012, 1.

⁷ Referindo-se aqui ao recurso RNB, que não passa de uma transferência dos Estados e representa hoje três quartos do orçamento.

ao sistema de recursos próprios da União Europeia, que, apresentando um novo modelo de financiamento “poderá desempenhar um papel importante nos esforços de consolidação orçamental à escala da União”, em que a introdução de novos recursos próprios “possa apoiar e estar intimamente associada à realização de importantes objectivos políticos da UE ou internacionais, como por exemplo (...) os mercados financeiros”.

Chegamos então ao ponto em que encontramos o foco do nosso estudo. Procuraremos perceber o impacto orçamental de uma união bancária, e até que ponto a introdução de um recurso próprio baseado no imposto sobre as transações financeiras (ITF⁸) poderia obviar as dificuldades de implementação da união bancária resultantes da falta de uma política fiscal e orçamental verdadeiramente comum.

Vamos pressupor aqui que o leitor conhece o atual sistema de financiamento do orçamento da UE e não é nosso desiderato estudar exaustivamente as características e objetivos da União Bancária, procurando centrar a nossa análise nas implicações que um mecanismo único de resolução poderá ter a nível orçamental e estabelecendo a ponte com as propostas alterações do sistema de financiamento da União.

Começaremos por dissertar sobre os objetivos da criação de uma União Bancária, fazendo uma breve referência à base legal que a suporta e aos três pilares que lhe dão corpo. Passaremos de seguida a analisar as questões orçamentais que levanta a sua implementação, e a viabilidade da tributação do setor financeiro como mecanismo de resposta a essas questões. Concluiremos com a análise das propostas da comissão relativas ao Imposto sobre as Transações Financeiras, procurando perceber a sua conexão com os temas visados anteriormente e com a política orçamental europeia.

I. A União Bancária

A crise europeia tem vindo a demonstrar que não basta a existência de coordenação entre as autoridades de supervisão do setor bancário para quebrar “a ligação entre dívida bancária e dívida

⁸ Na Proposta de Decisão do Conselho (COM (2011) 510), este é chamado de Imposto sobre Operações Financeiras (IOF).

soberana⁹ e o ciclo vicioso que levou a que fossem utilizados mais de 4,5 bilhões de euros dos contribuintes para resgatar bancos na UE”; é necessário concentrar a tomada de decisões num centro comum.

Muito embora apenas em 2012 tenhamos assistido a passos concretos em direção a uma União Bancária, a reforma legislativa de 24 de Novembro de 2010¹⁰ constituiu uma primeira etapa no sentido da harmonização de mecanismos com o objetivo de promover a estabilidade do sistema financeiro ao nível Europeu.

Assim, “no âmbito de uma perspetiva de integração económica e orçamental a mais longo prazo” a Comissão, no *Roteiro para uma união bancária*, considerou a “transferência da supervisão dos bancos para o nível europeu” como uma “parte fundamental deste processo”, a combinar posteriormente com mecanismos europeus

⁹ Sobre “A destriça entre a evolução da dívida soberana e a evolução da dívida bancária” v. José Manuel QUELHAS, “Dos objectivos da união bancária”, *Boletim de Ciências Económicas* LV, 2012, p. 259 e ss.

¹⁰ Deste pacote legislativo fazem parte cinco Regulamentos e uma Directiva, a saber: REGULAMENTO (UE) N.º 1092/2010 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, de 24 de Novembro de 2010, relativo à supervisão macroprudencial do sistema financeiro na União Europeia e que cria o Comité Europeu do Risco Sistémico; REGULAMENTO (UE) N.º 1093/2010 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, de 24 de Novembro de 2010, que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Bancária Europeia), altera a Decisão n.º 716/2009/CE e revoga a Decisão 2009/78/CE da Comissão; REGULAMENTO (UE) N.º 1094/2010 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, de 24 de Novembro de 2010, que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma), altera a Decisão n.º 716/2009/CE e revoga a Decisão 2009/79/CE da Comissão; REGULAMENTO (UE) N.º 1094/2010 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, de 24 de Novembro de 2010, que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados), altera a Decisão n.º 716/2009/CE e revoga a Decisão 2009/77/CE da Comissão; REGULAMENTO (UE) N.º 1096/2010 DO CONSELHO, de 17 de Novembro de 2010, que confere ao Banco Central Europeu atribuições específicas no que se refere ao funcionamento do Comité Europeu do Risco Sistémico; e por fim a DIRECTIVA 2010/78/EU, DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, de 24 de Novembro de 2010, que altera as Directivas 98/26/CE, 2002/87/CE, 2003/6/CE, 2003/41/CE, 2003/71/CE, 2004/39/CE, 2004/109/CE, 2005/60/CE, 2006/48/CE, 2006/49/CE e 2009/65/CE, no que diz respeito às competências da Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Bancária Europeia), Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma) e da Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados).

de resolução e recapitalização dos bancos, na sequência do proposto na Cimeira da área euro de 29 de Junho de 2012, e ainda com um sistema comum de proteção de depósitos.

A. Base Legal – Breve Referência

Ao abrigo do art.º 127.º (6) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), ao Banco Central Europeu (BCE) podem ser atribuídas funções de supervisão, sem que isso implique uma mudança do Tratado, estando apenas dependente de uma decisão do Conselho, consultados o Parlamento Europeu e o BCE.

Muito embora o Tratado secundarize a atividade de supervisão prudencial do BCE, o que é confirmado pelo art.º 25.º, n.º 1 do *Protocolo relativo aos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais*, ao dispor que

“O BCE pode dar parecer e ser consultado pelo Conselho, pela Comissão e pelas autoridades competentes dos Estados-Membros sobre o âmbito e a aplicação da legislação da União relativa à supervisão prudencial das instituições de crédito e à estabilidade do sistema financeiro”,

a necessidade de adotar as medidas conducentes à criação de uma União Bancária não se compadecem com o tempo que levaria uma alteração ao Tratado. Neste sentido a *Proposta de Regulamento do Conselho que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito* encontra a base jurídica para estabelecer um Mecanismo Único de Supervisão (MUS) no referido artigo do TFUE.

Já a recente proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao Mecanismo Único de Resolução (MUR), de 10 de Julho de 2013, fundamenta a sua base jurídica no art.º 114.º do TFUE que permite a adoção de “medidas relativas à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros, que tenham por objeto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno”. Explicita esta proposta que

“a aplicação uniforme de um único conjunto de normas, combinada com o acesso a um Fundo de Resolução Europeu por uma autoridade

central [Comité Único de Resolução] restaurará o funcionamento ordeiro dos mercados bancários da União, removerá obstáculos ao exercício de liberdades fundamentais e evitará distorções da concorrência, pelo menos nos Estados-Membros que partilhem a supervisão das instituições de crédito ao nível europeu” (tradução nossa).

Parece-nos que se exige aqui uma interpretação extensiva destes artigos de forma a fundamentar, exclusivamente através dos mesmos, a implementação do MUS e do MUR, pelo que se impõe, a médio prazo, uma alteração ao tratado que possibilite o reforço da base jurídica da supervisão e resolução europeias¹¹, sob pena de virem a ser colocadas perante o Tribunal de Justiça questões relativas à competência do BCE e do Comité Único de Resolução.

B. Os Três Pilares da União Bancária

Nos termos do *Roteiro para uma união bancária* são definidos três domínios de atuação prioritária: a criação do Mecanismo Único de Supervisão, a harmonização do sistema de garantias de depósitos e a instituição de um quadro integrado de recuperação e resolução de bancos.

Faremos aqui uma breve abordagem a cada um destes pilares de forma individualizada, muito embora a nossa atenção se vá centrar na recuperação e resolução de bancos, pois é neste âmbito que surgem pontos de contacto com as questões orçamentais que nos propomos analisar.

A comissão considerou ser o estabelecimento do MUS o primeiro passo a dar, e muito embora se revele impossível criar uma união bancária só com este mecanismo, ele é importante, sobretudo na medida em que possa permitir a intervenção direta do Mecanismo Europeu de Estabilidade, de forma a melhorar a efetividade da estratégia europeia de gestão da crise no setor bancário.

A *Proposta de Regulamento do Conselho que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito*, pressupõe a transferência de funções específicas de supervisão prudencial de instituições de crédito da zona euro para o BCE e estabelece a possibilidade de cooperação estreita com as auto-

¹¹ Cf. INTERNACIONAL MONETARY FUND, “A Banking Union for the Euro Area”, *IMF Staff Discussion Note*, SDN/13/01, 2013, p. 24.

ridades competentes dos Estados-Membros de fora da zona euro¹².

Também as autoridades de supervisão nacionais continuarão a ter competência, muito embora ela seja residual, em matéria de supervisão, na medida em que todas as funções que não forem atribuídas ao BCE permanecem na sua esfera de atuação. Acresce que o BCE poderá designar tarefas para as autoridades nacionais executarem sob a sua orientação, permanecendo aquele como autoridade última.

Na proposta prevê-se que todas as instituições de crédito estabelecidas nos Estados-Membros participantes fiquem sob a autoridade do MUS, o que é consistente com o objetivo de quebrar a ligação entre dívida bancária e dívida soberana, cujo alcance estaria comprometido se a supervisão de alguns bancos, independentemente da sua dimensão, permanecesse responsabilidade de autoridades nacionais.

Alguns autores consideram que faltam nesta proposta de regulamento mecanismos de governança, nomeadamente quanto à relação entre o MUS e o BCE enquanto autoridade de política monetária dotada de independência, e de responsabilização em face das autoridades políticas da União Europeia¹³.

Assim concebido, o MUS visa “restabelecer a confiança nos bancos e no euro”, inserindo-se, como já referimos, “no âmbito de uma perspectiva de integração económica e orçamental a mais longo prazo”.

A Directiva 2009/14/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de Março de 2009, que altera a Directiva 94/19/CE relativa aos sistemas de Garantia de Depósitos, cuja transposição teria de ser efetuada até 31 de Dezembro de 2010, veio já harmonizar a cobertura dos sistemas de garantia de depósito, fixando-a em 100 000 euros por depositante e por instituição.

Em Julho de 2010, no seguimento destas medidas, a Comissão propôs, designadamente, a redução dos prazos de reembolso sempre que haja necessidade de recorrer a este mecanismo, harmonização relativamente aos depósitos abrangidos pela garantia, a normalização da informação sobre os sistemas de garantia de depósitos ao nível europeu e a reformulação do sistema de financiamento, através

¹² Nicolas VÉRON critica esta opção, defendendo que deveria ser possível a um Estado-Membro de fora da zona euro aderir ao MUS nos mesmos termos que um estado cuja moeda seja o euro. V. “Europe’s single supervisory mechanism and the long journey towards banking union”, Policy Contribution 2012/16, Bruegel, 2012, p. 5.

¹³ Cf. Nicolas VÉRON, “Europe’s single...”, cit., p. 6.

de contribuições dos bancos *ex ante*, e de um instrumento obrigatório de contração de empréstimos entre os sistemas nacionais¹⁴.

Apesar da harmonização ao nível dos sistemas de garantia de depósitos europeus estar já em curso, estes continuam a ser implementados e geridos individualmente pelos Estados-Membros. A maioria dos autores afirma que numa União Bancária a garantia dos depósitos deverá ser, também ela, desde já elevada ao nível europeu, de forma a um único mecanismo cobrir a totalidade dos depósitos na União¹⁵, proporcionando uma maior confiança aos depositantes¹⁶.

No âmbito do terceiro pilar da união bancária – gestão de crises –, a 6 de Junho de 2012 foi apresentada a proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um enquadramento para a recuperação e resolução de instituições de crédito e empresas de investimento. No entanto, a aplicação da diretiva pressupõe a existência de uma rede de autoridades e fundos de resolução de bancos nacionais, e não de uma autoridade ao nível europeu.

Assim, a 13 de Junho de 2013 o Parlamento Europeu instou a Comissão a apresentar uma proposta de criação de um mecanismo único de resolução (MUR), na senda do previsto no *Roteiro para uma união bancária* e no *Plano pormenorizado para uma união económica e monetária efetiva e aprofundada* de Novembro de 2012.

Constituindo a supra referida Diretiva um passo importante para minimizar as diferenças nas abordagens nacionais e proteger a integridade do mercado interno, não é um instrumento suficiente para os Estados-Membros que virão a integrar o MUS (que se prevê que esteja operacional em 2014).

A supervisão e resolução bancárias deverão ser exercidas a um nível europeu, para que não surjam tensões entre o supervisor (BCE) e as autoridades de resolução nacionais, perante a falência de

¹⁴ Cf. PROPOSTA DE DIRECTIVA .../.../EU DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa aos sistemas de garantia de depósitos, Bruxelas, 12-07-2010, COM(2010) 368 final – 2010/0207 (COD).

¹⁵ V. Stijn VERHELST, “Banking Union: Are the EMU design mistakes being repeated?”, Egmont European Policy Brief, Bruxelles, October 2012, p. 3.

¹⁶ Assim Dirk SCHOENMAKER, “Banking union: Where we’re going wrong”, *Banking Union for Europe – Risks and Challenges*, Centre for Economic Policy Research, 2012, p. 95 e ss., assumindo uma posição divergente da de Jean PISANI-FERRY e Guntram WOLFF, “The Fiscal Implications of a Banking Union”, *Bruegel Policy Brief* 2012/02.

um banco. A expectativa do mercado em relação à (in)capacidade dos Estados-Membros para lidar com falências de bancos poderia também manter a ligação entre banca e dívida pública que atualmente existe.

Desta forma, a 10 de Julho de 2013 a Comissão propôs um Mecanismo Único de Resolução no âmbito da União Bancária. O MUR, complementado com um Fundo Único de Resolução Bancária trará benefícios para os Estados-Membros em si, para os bancos, para a estabilidade financeira e económica na UE e também para os contribuintes, dado que se estima que o fundo terá capacidade para angariar recursos significativos através de contribuições bancárias, evitando assim a necessidade de recorrer aos capitais dos contribuintes europeus.

As regras relativas à repartição de encargos provenientes de auxílios de Estado¹⁷ aplicam-se sempre que as ações de resolução envolvam apoio governamental, estando definidas regras de interação entre estes dois mecanismos. A fim de permitir a repartição de encargos entre credores e acionistas o MUR, após a entrada em vigor do regulamento, deverá ter capacidade para aplicar regras que possibilitem a amortização de ações e dívida subordinada, na medida do necessário ao cumprimento das normas aplicáveis aos auxílios estatais¹⁸.

A comissão propõe que o MUR tenha um orçamento independente do da União, financiado exclusivamente por contribuições dos bancos, e o objetivo é que dentro de 10 anos o fundo atinja recursos no valor de 5.5 biliões de euros, o que representa aproximadamente 1% dos depósitos dos bancos abrangidos pelo MUS (zona euro).

¹⁷ Desde 2009 que a Comissão tem vindo a realizar comunicações relativas à concessão de auxílios ao setor financeiro, não só com o objetivo de impor limites e estabelecer regras sobre a repartição dos encargos, mas também para evitar distorções da concorrência. No dia 10.7.2013, a comissão adaptou as regras já existentes através da *Communication from the commission on the application, from 1 august 2013, of state aid rules to support measures in favour of banks in the context of the financial crisis ("banking communication")*.

¹⁸ Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Bank Resolution Fund and amending Regulation (EU) No 1093/2010 of the European Parliament and of the Council*, Brussels, 10.7.2013, COM (2013) 520 final – 2013/0253 (COD), p. 4.

No entanto, fica ainda claro na proposta que, se as contribuições *ex ante* não forem suficientes para fazer face à recuperação de um banco, e não for possível recorrer a contribuições *ex post* em tempo útil, fundos adicionais poderão ser conseguidos através de empréstimos de instituições financeiras ou outras instituições (incluindo o recurso às finanças públicas)¹⁹.

Estes empréstimos serão pagos preferencialmente pela instituição que deles beneficiou ou, não sendo tal solução possível, por todos os bancos abrangidos pelo mecanismo, através de contribuições *ex post*, o que assegurará que, a médio prazo, não seja necessário recorrer a capitais públicos.

A comissão estima o impacto orçamental desta proposta, considerando que as despesas do conselho (*Board*) serão também cobertas pelas contribuições das instituições de crédito abrangidas pelo mecanismo (estimadas em aproximadamente 6000). O orçamento da União será afetado apenas na medida em que se prevê que, inicialmente, recursos humanos da comissão sejam alocados ao MUR.

No entanto, independentemente de esta proposta consubstanciar um passo importante no sentido da quebra da ligação entre dívida soberana e dívida bancária, esclarecendo desde já a posição da comissão relativamente à forma como devem ser repartidos os custos de futuras crises no setor financeiro, continuam a poder levantar-se questões que se prendem com o impacto orçamental de uma união bancária.

II. Questões Orçamentais em Torno da União Bancária

As crises bancárias poderão ter consequências orçamentais desastrosas, dado que além de um impacto negativo do lado da despesa, decorrente de recapitalizações de bancos e garantias prestadas aos mesmos (custos diretos), poderão ter também (e têm normalmente) um impacto negativo na receita, resultante de reduções nos

¹⁹ Franklin ALLEN, Elena CARLETTI, e Andrew GIMBER, “The Financial Implications of a Banking Union”, *Banking Union for Europe – Risks and Challenges*, Centre for Economic Policy Research, 2012, p. 118, antes de conhecerem a proposta da comissão falavam da importância de definir a proveniência dos fundos adicionais que eventualmente sejam necessários para salvar um banco. Realçando ainda a necessidade de existirem disposições claras relativamente aos débitos já existentes de bancos da zona euro, o que esta proposta não assegura.

impostos arrecadados. Acresce a possibilidade de o efeito adverso das crises na economia implicar despesa adicional para o Estado (custos indiretos)²⁰.

O *Roteiro para uma união bancária* sustenta que, entre Outubro de 2008 e Outubro de 2011 foram gastos 4.5 biliões de euros dos contribuintes europeus com operações de *bailout*. Como referimos já, o Fundo de Resolução proposto pela comissão deverá atingir, em aproximadamente 10 anos, 55 biliões de euros.

No entanto, independentemente da existência de um fundo, há autores que continuam a defender que é essencial garantir uma “almofada orçamental” (*fiscal backstop*²¹) concebida ao nível europeu.

Se privilegiarmos unicamente o mercado único, esta dimensão orçamental poderá não ser relevante, mas é fulcral para a União Económica e Monetária. Uma união bancária deverá ambicionar reduzir tanto o risco financeiro, que poderá resultar da circunstância de as instituições de crédito serem deixadas sob a responsabilidade de “dívidas soberanas fracas”, como o risco orçamental, que poderá advir de os governos nacionais assumirem sozinhos a responsabilidade de salvar os bancos sedeados no seu território. Diminuindo estes riscos, consequentemente diminuirão a incidência e a frequência de crises sistémicas.

Os bancos estão expostos ao risco associado à dívida pública por possuírem, normalmente, um número significativo de obrigações do Estado onde estão sedeados²² e pela exposição à economia doméstica. Além destes fatores, o valor da garantia governamental implícita de que possam beneficiar diminui quando a solvência das finanças públicas é posta em causa.

Além do impacto orçamental dos custos indiretos referidos

²⁰ De acordo com a Tabela 2 do estudo realizado por Luc LAEVEN e Fábian VALENCIA, “Systemic Banking Crisis Database: an Update”, *IMF Working Paper*, WP/12/163, 2012, p. 17, nas crises bancárias que ocorreram entre 1970 e 2011, verificam-se perdas na produção (*output loss*) durante três anos após o seu início (comparativamente à tendência no momento em que a crise se inicia), atingindo estas perdas, em média (não são aqui considerados os custos diretos), 33% do PIB nas economias avançadas.

²¹ Que poderemos comparar a um seguro de último recurso.

²² Em Portugal, mais de 20% das obrigações do tesouro são detidas pelos bancos nacionais, um número que contrasta com o dos Estados Unidos da América, onde os bancos detêm unicamente 2% das obrigações emitidas.

supra, é precisamente a existência desta garantia implícita que expõe as finanças públicas às crises do sistema financeiro.

O fundo de resolução europeu terá um papel importante na redução desta dinâmica, facilitando os *bail-ins* através da imputação de perdas aos credores, diminuindo o risco de *capital flights* relativamente a um país específico. Um maior envolvimento dos credores significará inevitavelmente uma diminuição dos custos orçamentais das crises da banca.

Uma rápida implementação do MUR é de extrema importância, pois os contribuintes nacionais dificilmente concordarão com um sistema que os faça pagar pelas falhas de uma instituição europeia sobre a qual não têm controlo.

Ressalva-se que é necessário precaver o risco moral que a socialização das perdas geradas pela crise pode provocar, evitando que a nível nacional se possa incentivar a criação e o desenvolvimento de instituições *too big to fail*, motivada pela transferência do risco para um nível europeu²³.

Contudo, não será razoável assumir que um mecanismo de supervisão europeu, combinado com um mecanismo de resolução ao mesmo nível elimine completamente o risco orçamental. Poderá haver circunstâncias em que a melhor (ou a única) solução para conter as consequências de crises da banca, de um ponto de vista de eficiência económica, seja recorrer a importâncias significativas de capitais públicos²⁴.

O acesso a recursos orçamentais é, assim, uma parte essencial da estabilidade financeira que se pretende atingir. Estes recursos deverão ser suficientes para cobrir recapitalizações diretas e *bailouts*, e, ainda que nunca se torne necessário recorrer aos mesmos, têm uma função de garantia, na medida em que ajudam a prevenir corridas aos bancos e influenciam a perceção que o mercado possa ter relati-

²³ É essencial pensar numa forma de coordenar as políticas de defesa da concorrência com as políticas de supervisão bancária.

²⁴ Até porque pôr encargos de resolução unicamente sobre os ombros dos bancos e dos seus credores pode ter consequências a nível dos custos de financiamento para outros bancos, acabando por trazer efeitos indesejáveis à economia. Cf. Charles GOODHART, “Funding arrangements and burden sharing in banking resolution”, *Banking Union for Europe – Risks and Challenges*, Centre for Economic Policy Research, 2012, p. 106 e Franklin ALLEN, Elena CARLETTI, e Andrew GIMBER, “The financial implications...”cit., p. 117.

vamente à solvência dos estados. Até porque, para que se cumpram os objetivos da união bancária não basta a existência de um pequeno fundo, e como resulta da proposta da comissão, até que se atinjam 55 bilhões de euros, serão necessários aproximadamente 10 anos.

Alguns autores defendem ainda que os contribuintes deverão ser sempre, em parte, responsáveis pelos custos de uma crise no setor bancário, pois independentemente do exercício da supervisão a um nível supranacional, sempre existirão políticas nacionais com influência no setor. Assim, tornar-se-ia essencial proceder a uma clara divisão entre proteção garantida a nível nacional e supranacional, baseada em regras *ex ante*.

Importa ainda referir que um fundo, mesmo de tamanho significativo, nunca poderá fornecer uma garantia total e completa, pelo que outros recursos orçamentais poderão ser necessários.

As próprias regras de repartição de encargos resultantes de auxílios estatais concedidos aos bancos poderão, excecionalmente, não ser aplicadas, nos termos do parágrafo 45 da Comunicação da Comissão de 10.7.2013 sobre as regras aplicáveis aos auxílios de Estado (“Banking Communication”)²⁵, se trouxerem perigo para a estabilidade financeira ou levarem a resultados desproporcionais²⁶.

Em jeito de conclusão, poderemos dizer que para termos uma verdadeira união bancária, será necessário acrescentar aos mecanismos de resolução e de supervisão uma base orçamental, porque muito embora aqueles mecanismos desempenhem um papel crucial na redução dos custos de uma crise na banca para os contribuintes, dificilmente os eliminarão²⁷. Frequentemente salvar o sistema bancário não implica um grande custo, quando o termo de comparação é a quebra nas receitas fiscais e o aumento da despesa resultante da recessão que se segue à crise bancária²⁸.

É na sequência desta conclusão que os autores que acompanhamos defendem a atribuição de capacidade para tributar

²⁵ Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the commission on the application...*cit., p.12.

²⁶ A intervenção de um fundo de resolução será avaliada, no que toca à compatibilidade com o mercado interno, de acordo com as regras desta comunicação. V. parágrafo 65.

²⁷ Pensamos sobretudo nos custos indiretos.

²⁸ V. Carmen REINHART e Kenneth ROGOFF, *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Oxford and Princeton: Princeton University Press, p. 141 e ss.

à zona euro, o que não só traria recursos que se poderiam alocar ao mecanismo de resolução, como também implicaria a criação de uma instituição que poderia prestar uma garantia credível no caso de ocorrer uma crise de confiança generalizada no setor bancário²⁹.

O que nos propomos analisar de seguida é a razoabilidade desta solução, procurando perceber até que ponto o Imposto sobre as Transações Financeiras, nos moldes propostos pela União, pode contribuir para encontrar uma forma de tributação que sirva para internalizar os custos indiretos das crises bancárias, mas que sirva também os propósitos da estabilidade do setor financeiro.

III. O Imposto sobre as Transações Financeiras e a Internalização dos Custos das Crises Bancárias

Muito embora a tributação do setor financeiro apareça usualmente associada ao nome de Tobin³⁰, já em 1936, Keynes dizia que a introdução de um imposto que incidisse sobre todas as transações seria a reforma mais adequada para fazer face à especulação³¹.

A Comissão Europeia, através da sua comunicação *A tributação do sector financeiro*, de 7 de Outubro de 2010³², expunha a sua visão relativamente ao papel que um Imposto sobre as Operações Financeiras (IOF)³³ poderia desempenhar na contribuição para os custos da reconstrução da economia europeia e do relançamento das finanças públicas.

Num documento de trabalho relativo à tributação do setor

²⁹ Jean PISANI-FERRY e Guntram WOLFF, “The Fiscal...”cit., p. 7.

³⁰ Para mais desenvolvimentos sobre a sua proposta v. TOBIN, James “A Proposal for International Monetary Reform” *Eastern Economic Journal*, 4(3-4), July/October, 1978, p. 153-159.

³¹ “The introduction of a substantial government transfer tax on all transactions might prove the most serviceable reform available, with a view to mitigating the predominance of speculation over enterprise in the United States”. V. John Maynard KEYNES, *The General Theory of Employment, Interest, and Money*, The University of Adelaide Library, Electronics Text Collection, 2003, p. 102.

³² *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: A tributação do sector financeiro*, Bruxelas, 7.10.2010, COM(2010) 549 final.

³³ Muito embora nesta comunicação a comissão se refira também ao Imposto sobre as Atividades Financeiras, não vamos aqui debruçar-nos sobre ele, dado que as atenções das instituições europeias viriam a recair, sobretudo no IOF ou, como viria a ser apelidado, Imposto sobre as Transações Financeiras.

financeiro³⁴, a comissão identifica três objetivos a atingir. O primeiro consiste na promoção da eficiência e da estabilidade dos mercados financeiros e na diminuição da sua volatilidade e dos efeitos indesejáveis resultantes da assunção de elevados riscos. O segundo consiste em assegurar uma contribuição justa do setor financeiro, enquanto grande gerador de lucros, para as finanças públicas³⁵. Por fim pretende-se que as instituições financeiras contribuam³⁶ para a consolidação orçamental no pós-crise, dada a sua responsabilidade na ocorrência e extensão da mesma³⁷.

O aqui já apelidado de *Financial Transaction Tax*, ou seja Imposto sobre as Transações Financeiras (e não IOF), conforme concebido neste documento pela comissão, permitiria “matar três (e não apenas dois) coelhos de uma só cajadada”, no sentido de que serviria para alcançar os três objetivos supracitados.

O próprio pacote legislativo de 24 de Novembro de 2010 espelha já a orientação das instituições europeias, no sentido de promover a internalização dos custos decorrentes da crise através do lançamento de impostos sobre as instituições de crédito³⁸.

A comunicação da comissão reconhece a capacidade estabilizadora sistémica da tributação das instituições de crédito, tendo em conta que esta permite corrigir as externalidades negativas, prevenindo comportamentos desestabilizadores, promove um crescimento mais sustentável, na medida em que contribui para a consolidação orçamental, e, sendo uma medida tomada de forma coordenada, poderá combater a arbitragem fiscal, resultante da existência de diversos regimes fiscais na Europa³⁹.

³⁴ Cf. EUROPEAN COMMISSION, “Financial Sector Taxation”, *Taxation Papers*, W.P. No 25 2010.

³⁵ Note-se que a maioria dos serviços financeiros está isenta de IVA.

³⁶ Há autores que salientam as potenciais dificuldades em atingir este desiderato. Há uma diferença entre quem, legalmente, deverá suportar o imposto e quem, na realidade, o suportará. Aqui existirá espaço para que as instituições de crédito imputem o custo extra que vão ter com o pagamento do imposto aos clientes e/ou trabalhadores. Cf. Krister ANDERSSON e Johan FALL, “Effects of the proposed Financial Transaction Tax”, *Discussion paper for the 14th Annual European Conference, Swedish Network for European Studies in Economics and Business*, April 2012, p. 6.

³⁷ Cf. EUROPEAN COMMISSION, “Financial Sector Taxation”...cit., p. 4.

³⁸ Assim, José Manuel QUELHAS, “Dos objetivos...”, cit., p. 265.

³⁹ “(...)o mercado único caracteriza-se pela incipiência da harmonização fiscal entre os estados-membros. Esta fragilidade é particularmente sensível

Contudo, diversos autores apontam fragilidades a esta conexão, defendendo que o ITF não é o meio adequado à prossecução de qualquer dos objetivos que a comissão pretende atingir. Estes estimam que este imposto trará uma quebra nas receitas fiscais, deslocalização das transações para países não europeus e, consequentemente, um aumento da instabilidade financeira⁴⁰.

Independentemente das críticas à tributação do setor financeiro, na sequência desta comunicação, a 28 de Setembro de 2011, a Comissão Europeia apresentava a sua *Proposta de Directiva do Conselho sobre um sistema comum de imposto sobre as transações financeiras e que altera a Directiva 2008/7/CE*. Desta proposta ressaltam claramente dois objetivos: a promoção da sustentabilidade das finanças públicas possibilitada pelo aumento das receitas fiscais e a estabilização do sistema financeiro europeu, permitida, quer pela internalização dos custos, quer pelo reforço da coesão social que advirá, inevitavelmente, do reequilíbrio das finanças públicas anteriormente desfalcadas.

Note-se, no entanto, que para obviar aos efeitos negativos que este tipo de imposto poderá ter no PIB dos estados-membros e no número de transações no mercado, a comissão desenhou o imposto com características específicas, de forma a mitigar as potenciais consequências indesejáveis, designadamente a evasão fiscal e o risco de deslocalização. Assim, este imposto terá uma incidência ampla, pretendendo abranger transações relacionadas com todos os tipos de instrumentos financeiros, sendo a tributação levada a cabo no estado-membro do estabelecimento dos intervenientes financeiros⁴¹, independentemente do local onde é realizada a transação (prin-

nos mercados financeiros, por causa da liberalização dos movimentos de capitais entre os estados-membros e entre os estados-membros e países terceiros, a partir da 1.ª fase da UEM, e, sobretudo, da partilha da mesma moeda pelos países participantes na 3.ª fase da UEM. Deste modo, a instituição de políticas monetárias e cambiais únicas não foi acompanhada pelo estabelecimento de políticas fiscais únicas, o que revela um desfasamento entre os ritmos de evolução da política monetária e da política fiscal.” José Manuel QUELHAS, “Dos objectivos...”, cit., p. 272.

⁴⁰ Cf. Krister ANDERSSON e Johan FALL, “Effects...”, cit. e Jürgen ANTHONY, et al., “Financial Transaction Tax: review and assessment” *CPB Discussion Paper 202*, CPB the Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2012.

⁴¹ Muito embora o Parlamento Europeu não tenha concordado com este aspeto, basta que um dos intervenientes esteja localizado num estado-membro para que a transação esteja abrangida pelo ITF.

cípio da residência). As taxas serão reduzidas para que o seu impacto no custo do capital destinado ao investimento não financeiro não se torne desproporcionado, e, além da isenção concedida quando estejam em causa atividades financeiras correntes (como a concessão de empréstimos para aquisição de habitação), ficam excluídas da incidência do ITF as transações sobre os mercados primários⁴² e as transações com os Bancos Centrais Nacionais e com o BCE⁴³.

Tendo em conta as dificuldades em chegar a um entendimento relativamente à aplicação deste imposto em todos os estados-membros num futuro próximo, e a intenção expressa demonstrada por parte de alguns estados em fazê-lo desde já, a comissão abriu a porta para que 11 estados-membros pudessem adotar este imposto no âmbito da cooperação reforçada, de uma forma harmonizada entre eles⁴⁴. A 14 de Fevereiro de 2013, após o Parlamento Europeu dar o seu consentimento e o Conselho Europeu autorizar estes países a avançar com cooperação reforçada, a Comissão emitiu a sua *Proposta de Diretiva do Conselho que implementa a cooperação reforçada na área do Imposto sobre as Transações Financeiras*⁴⁵.

Esta proposta é baseada na proposta inicial da comissão, que agora deixa de fazer sentido, sendo portanto retirada. Baseia-se igualmente no art.º 113.º do TFUE, que permite que *O Conselho, deliberando por unanimidade, de acordo com um processo legislativo especial, e após consulta do Parlamento Europeu e do Comité Económico e Social, adopte as disposições relacionadas com a harmonização das legislações relativas aos impostos sobre o volume de negócios, aos impostos especiais de consumo e a outros impostos indirectos, na medida em que essa harmonização seja necessária para assegurar o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno e para evitar as distorções de concorrência.*

A comissão não define, na proposta de Diretiva, a taxa a aplicar às transações, impondo apenas limites mínimos. As taxas não poderão ser inferiores a 0.1% nas transações que não respeitem a

⁴² V. já com uma orientação neste mesmo sentido a Directiva 2008/7/CE.

⁴³ Para mais desenvolvimentos sobre estas características, v. *Proposta de Directiva do Conselho sobre um sistema comum de imposto sobre as transações financeiras e que altera a Directiva 2008/7/CE*, Bruxelas, 28.9.2011, COM(2011) 594 final, 2011/0261 (CNS), p. 4 e 5.

⁴⁴ V. IP/12/1138 de 23.10.2012.

⁴⁵ *Proposal for a Council Directive implementing enhanced cooperation in the area of financial transaction tax*, Brussels, 14.2.2013, COM(2013) 71 final, 2013/0045 (CNS).

contratos sobre instrumentos derivados, e nas transações que a eles respeitem não poderão ser inferiores a 0,01% (art.º 9.º da Proposta de Diretiva que implementa a cooperação reforçada).

Na realidade, tanto esta proposta de Diretiva, como a que lhe deu origem, não se limitam ao campo da tributação das transações financeiras, o seu impacto faz-se notar também na reforma do sistema de financiamento da União Europeia, o que fica claro quando, no contexto da *Proposta de Diretiva do Conselho que implementa a cooperação reforçada na área do Imposto sobre as Transações Financeiras*, a Comissão refere que a Proposta que apresentou de Decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia de 29 de Junho de 2011, alterada a 9 de Novembro de 2011, define que parte das receitas geradas pelo ITF deverão constituir um recurso próprio do orçamento da EU. Assim, a transferência do recurso baseado no RNB⁴⁶ terá uma redução para os estados-membros abrangidos por esta diretiva, na proporção do aumento da contribuição resultante daquele outro.

É sobre este tema que nos debruçaremos no ponto que se segue.

IV. Um Recurso para o Orçamento da UE Baseado no Imposto sobre as Transações Financeiras

A. Breve Referência ao Atual Sistema de Financiamento do Orçamento

Para compreendermos a real necessidade de alterar o sistema de financiamento do Orçamento da UE teremos que perceber antecipadamente quais os recursos que atualmente constituem as receitas da União e a forma como são colocados à disposição daquele orçamento.

Os art.ºs 310.º e seguintes do TFUE contêm as disposições financeiras aplicáveis à União e, logo no primeiro dos mencionados

⁴⁶ RNB é um “indicador relevante que agrega o rendimento obtido pelos residentes de um país independentemente de ter sido ou não gerado no respectivo território, ou seja, corresponde ao conjunto dos rendimentos primários recebidos pelos agentes económicos residentes no país (famílias, empresas, administrações públicas)”. BANCO DE PORTUGAL, Relatório Anual, 2008, p. 121.

artigos, fica claro que há dois ramos de autoridade orçamental – o Parlamento Europeu e o Conselho Europeu. O facto de a elaboração do orçamento estar a cargo de duas entidades constitui, muitas vezes, um fator de instabilidade, por nem sempre as mesmas estarem de acordo.

Dispõe ainda o art.º 310.º, n.º 1 do TFUE que “As receitas e despesas previstas no orçamento devem estar equilibradas”. Este equilíbrio, formal, é concebido *ex ante*. As receitas aqui referidas constituirão parte dos “meios necessários” para que a UE possa “atingir os seus objectivos e realizar com êxito as suas políticas” (art.º 311.º TFUE), e são compostas, sobretudo, por recursos próprios (99%). Afinal, quais são então estes recursos *próprios*, e até que ponto eles o são?

Constituindo uma receita de aproximadamente 16 biliões de euros temos os recursos próprios tradicionais, ou seja, os direitos aduaneiros que incidem sobre as importações de países de fora da UE, incluindo direitos niveladores agrícolas, e as quotizações do setor do açúcar.

De seguida, proporcionando uma receita de aproximadamente 14 biliões de euros, um recurso hoje com pouca expressão no orçamento, temos o recurso IVA. Este resulta da aplicação de uma taxa a uma base tributável harmonizada da matéria coletável IVA, que não pode exceder 50% do RNB de cada país.

O recurso que constitui a maior fonte de receita é o “Recurso RNB” (aproximadamente 90 biliões de euros). Este é utilizado para equilibrar o orçamento, e é elástico, porque resultará sempre da diferença entre a despesa e a receita gerada pelos outros recursos. Intrinsecamente, este recurso não passa de uma transferência financeira dos estados-membros. Daí questionarmos a designação de recurso *próprio*. Tendo em conta que estas verbas estão dependentes dos orçamentos de cada estado, ou seja, dos ciclos políticos, podemos mesmo questionar se não fica aqui em causa a autonomia financeira que à União deveria ser assegurada.

Como no passado alguns países consideraram que estavam a pagar demasiado, criaram-se mecanismos de correção para fazer face às desigualdades; assim, o Reino Unido é reembolsado de 66% da diferença entre a sua contribuição e o que recebe do orçamento da União. Este cálculo é realizado com base no seu RNB e no IVA e implica que o pagamento daqueles 66% seja dividido pelos diver-

sof países na proporção da sua contribuição para o RNB europeu. Acontece no entanto que, desde 2002, Alemanha, Holanda, Áustria e Suécia só suportam 25% do valor que lhes caberia em resultado desta correção, pelo que os restantes 75% ficam mais uma vez a cargo dos outros estados-membros.

Percebemos agora a que se referia a comissão quando apelidava o sistema de financiamento do orçamento da UE de “opaco e demasiado complexo, pouco equitativo – designadamente no que diz respeito às correções – e excessivamente baseado nos recursos considerados como despesas a diminuir ao máximo por parte dos Estados-Membros”⁴⁷.

Assim, a reforma do sistema de financiamento pretende simplificar as contribuições dos estados-membros, introduzir um ou vários novos recursos próprios⁴⁸, e eliminar progressivamente todos os mecanismos de correção⁴⁹.

⁴⁷ Cf. Comunicação da Comissão dirigida ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e aos parlamentos nacionais, *Reapreciação do Orçamento da UE*, Bruxelas, 19.10.2010, COM (2010) 700 final, p. 30.

⁴⁸ A introdução de novos recursos está sujeita a um “processo legislativo especial”, em que o Conselho delibera, “por unanimidade e após consulta ao Parlamento Europeu”. A decisão de criar uma nova categoria de recursos “só entra em vigor após a sua aprovação pelos Estados-Membros, em conformidade com as respectivas normas constitucionais”. A aprovação pode implicar procedimentos diferentes, variando de estado para estado, em respeito do princípio *no taxation without representation*. Como poderemos perceber, este processo, ao exigir o acordo de todos os estados-membros, torna complicada a criação de novos recursos. V. art.º 311.º TFUE. Além das dificuldades levantadas pelo processo necessário à introdução de novos recursos, pode existir alguma resistência à mudança, dado que o recurso RNB é um recurso simples e fácil de administrar, cuja natureza elástica e residual assegura que toda a despesa planeada será financiada por uma receita que sempre será suficiente e estável. A introdução de um recurso com base num imposto europeu, cuja receita será variável, não eliminaria a necessidade deste outro de forma a equilibrar o orçamento. E, ainda que considerado uma despesa por parte dos Estados, o recurso RNB confere alguma justeza ao sistema, porque cada estado-membro contribui de forma proporcional ao seu rendimento nacional para o orçamento da UE. Cf. Clémentine D’OULTREMONT e Arnout Mijls, “Reforming the System of Financing the EU Budget”, *European Affairs Program Working Paper*, Egmont, Royal Institute for International Relations, 2013, p. 8. (Na nossa opinião toda a justeza que pudesse ser conferida ao sistema pelo recurso RNB é-lhe hoje retirada pelos mecanismos de correção).

⁴⁹ Cf. Comunicação da Comissão COM (2010) 700 final, p. 30.

A comissão sugere que os novos recursos tenham uma ligação às políticas prosseguidas pela UE, designadamente “os mercados financeiros”, e enumera meios de financiamento que podem ser a base de recursos próprios que possam, gradualmente, substituir as contribuições nacionais, constando entre eles “a tributação do sector financeiro”⁵⁰.

B. Um Recurso Próprio Baseado no ITF

Para compreendermos verdadeiramente a caracterização do “sistema comum de imposto sobre as transações financeiras” teremos de o analisar à luz da *Proposta de Decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia*, de 29 de Junho de 2011, da *Proposta alterada de Decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia*, de 9 de Novembro de 2011 e da *Proposta de Regulamento do Conselho relativo aos métodos e ao procedimento para a colocação à disposição do recurso próprio baseado no imposto sobre as transações financeiras*, de 9 de Novembro de 2011⁵¹. Porque, como dissemos antes, a introdução de um imposto sobre as transações financeiras, ainda que apenas no âmbito da cooperação reforçada, tem impacto não apenas no campo da fiscalidade, mas também no campo orçamental.

Ao pensar na criação de um novo recurso é importante ter em conta os critérios que servem de base à avaliação do sistema de financiamento do orçamento da UE como um todo. A comissão enumera quatro critérios: orçamental, da integração, da eficiência e da equidade. O primeiro implica que o sistema seja concebido de forma a garantir o financiamento estável e suficiente da União e o cumprimento da disciplina orçamental.

O critério da integração traduz-se na capacidade de o sistema de financiamento assegurar a autonomia financeira, a transparência e a ligação a políticas da UE. Diz também respeito ao princípio da equivalência orçamental, na medida em que propugna que aqueles que beneficiam de um bem ou serviço público deverão ser os primeiros a financiá-lo.

O sistema deverá ser eficiente, ou seja, deve fomentar a internalização de externalidades, implementar o princípio da subsidia-

⁵⁰ Cf. IDEM, p. 31.

⁵¹ Cf. José Manuel QUELHAS, “Dos objectivos...”, cit., p. 276.

riedade e promover a redução dos custos operacionais.

Por fim, o critério da equidade⁵² impõe a garantia de justiça ao nível dos estados-membros. Deverá ser assegurada uma equidade horizontal e vertical para os contribuintes⁵³.

A introdução de um recurso baseado no ITF beneficia do facto de este ser geralmente aceite pela população⁵⁴, o que se pode depreender mesmo da atual proposta para introduzir o imposto no âmbito da cooperação reforçada.

De acordo com a comissão, em 2020, as receitas geradas por este imposto poderiam ascender a 81 biliões de euros, num quadro de implementação nos 27 países da UEM. Se, seguindo a orientação da comissão, dois terços deste valor fossem utilizados para financiar o orçamento da UE, aproximadamente 54 biliões seriam transferidos, sendo a transferência inerente ao recurso RNB reduzida nesse mesmo montante⁵⁵. Muito embora estes números nos possam dar uma ideia das receitas que potencialmente serão geradas pelo ITF, necessitam de ser revistos no âmbito da alteração ao número de países que vão efetivamente avançar com a aplicação do imposto (11 e não 27).

A capacidade de o ITF gerar uma receita estável para o orçamento é posta em causa por alguns autores, pois é difícil, a longo prazo, perceber qual será o comportamento das variáveis que a podem influenciar. Sobretudo com a sua adoção somente por alguns países, há um elevado risco de deslocalização das transações, que poderá afetar negativamente as receitas dos estados-membros.

É inquestionável a ligação de um imposto sobre as transações financeiras a políticas prosseguidas pela UE. O nosso estudo, como um todo, demonstra-o. Sendo adotado no âmbito da cooperação reforçada, o objetivo de evitar a fragmentação do mercado interno sai, necessariamente, afetado; no entanto o ITF terá, também, um

⁵² Sobre a forma como os mecanismos de correção afetam o preenchimento deste critério, v. Philippe CATTOIR, “Options for an EU financing reform”, *Notre Europe Policy Paper* 38, p. 13.

⁵³ Para mais desenvolvimentos v. Commission Staff Working Paper Financing the EU Budget: Report on the Operation of the Own Resources System, Brussels, 27.10.2011, SEC (2011) 876 final/2, p. 12 e ss.

⁵⁴ Cf. IDEM p. 29.

⁵⁵ V. EUROPEAN COMMISSION, “The financial transaction tax will reduce Member States’ GNI contributions to the EU budget by 50%”, IP/12/300, 23/03/2012.

papel importante na promoção da supervisão do setor financeiro⁵⁶.

Quanto à visibilidade e transparência do ITF para os contribuintes, na nossa opinião, será sem dúvida assegurada. Sendo a sua implementação levada a cabo em tempos de crise, será sempre uma medida alvo de alguma propaganda política, parece-nos. Mesmo que recaia apenas sobre as instituições de crédito, os cidadãos terão, na generalidade, perceção da existência deste imposto (até porque, como já mencionámos antes, é possível que os custos inerentes ao seu pagamento sejam transferidos pelas instituições de crédito para os seus clientes).

Seria importante que para o cidadão ficasse claro, logo a partir da implementação do imposto, que aquele pagamento constitui um recurso para o orçamento da União, o que só é possível se se conseguir que as Diretivas relativas ao ITF no âmbito da cooperação reforçada e as Decisões e Regulamento do Conselho relativos ao sistema de recursos próprios entrem em vigor de forma coordenada⁵⁷.

Sem dúvida que a autonomia financeira da UE, hoje muito limitada, tendo em conta a natureza do recurso RNB, sairá reforçada através da introdução de um recurso baseado num imposto com estas características. Mesmo sendo cobrado ao nível dos estados-membros, é possível concebê-lo como um imposto genuinamente europeu.

A grande questão em torno de um recurso baseado no imposto sobre as transações financeiras é a falta de equidade horizontal resultante de grande parte das transações na Europa serem realizadas nos grandes centros financeiros, o que implicaria uma maior contribuição por parte dos países onde se localizam estes centros, v.g. o Reino Unido⁵⁸. Acresce que a adoção do ITF no âmbito da cooperação reforçada, muito embora possa ajudar, não será totalmente eficaz no sentido de eliminar a fragmentação do mercado dos serviços financeiros da Europa.

Nos termos da *Proposta de Regulamento do Conselho relativo aos*

⁵⁶ Cf. Clémentine D'OULTREMONT e Arnout Mijls, "Reforming..."cit., p. 26.

⁵⁷ A comissão expressa esta intenção na Proposta alterada de Decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da UE: "Em conformidade com a Directiva ITF, propõe-se actualmente a utilização do ITF como recurso próprio a partir de Janeiro de 2014. Tal significa que, a partir do início da sua aplicação, o ITF será parcialmente utilizado como recurso próprio". V. p. 3.

⁵⁸ Não é por acaso que o Reino Unido se opõe veementemente à tributação do setor financeiro.

métodos e ao procedimento para a colocação à disposição do recurso próprio baseado no imposto sobre as transações financeiras, dois terços do imposto cobrado pelo estado-membro em resultado da aplicação das taxas mínimas previstas na Diretiva ITF, constituirá um recurso do orçamento europeu (art.º 1.º). O que parece querer dizer que, caso o estado-membro opte por aplicar uma taxa superior às previstas, o acréscimo de cobrança que daí advenha constituirá receita exclusiva desse mesmo estado.

A comissão deverá reformular a *Proposta de Decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios* de acordo com as alterações entretanto verificada à aplicação do ITF, de forma a permitir que os estados-membros que adotem o imposto no âmbito da cooperação reforçada possam utilizar a sua receita para diminuir a transferência relativa ao recurso RNB⁵⁹. cremos no entanto que, na sua essência, as disposições, quer da *Proposta de Decisão do Conselho*, quer da *Proposta de Regulamento do Conselho*, se manterão inalteradas.

Note-se que a discussão em torno do orçamento da UE não questiona o tamanho do orçamento, mantendo-se este inalterado, mas apenas a forma como são obtidas as receitas que permitirão alcançar o equilíbrio orçamental.

Muito embora não tenha estado presente este tema no nosso estudo, salientamos que a reforma da governação económica é também uma vertente essencial no caminho para a reforma do orçamento da UE. Um sistema forte e robusto de governança precisa de ser implementado, para que fique claro quem é responsável por tomar as decisões. Parece-nos também que a legitimidade democrática dessas decisões precisa de ser fortemente reforçada.

Conclusão

A crise do setor financeiro e da dívida pública que nos últimos anos tem vindo a afetar diversos países europeus, independentemente dos estádios de desenvolvimento em que se encontram, veio pôr a nu várias fragilidades da UEM.

⁵⁹ Nem as propostas da comissão o defendem, nem nós apoiamos a extinção do Recurso RNB. Conforme ficou já claro, através deste recurso é possível atingir facilmente o equilíbrio orçamental no seio da UE. Essencial é que este Recurso não assuma a preponderância no quadro das receitas da União, sob pena de ficar a autonomia financeira da UE indubitavelmente afetada.

No sentido de ultrapassar essas fragilidades, as instituições da União procuraram adotar medidas destinadas a promover o crescimento económico, a estabilidade dos mercados financeiros e o equilíbrio orçamental. Entre estas medidas encontramos a proposta de criação de uma União Bancária e as propostas no sentido de renovar o sistema de financiamento do orçamento da UE.

Sob pena de não lograr atingir os objetivos propostos no âmbito de cada uma destas medidas individualmente, a ação da União deverá ser coordenada, de forma a evitar que os erros cometidos aquando da criação da moeda única sejam repetidos. Assim, a par com a União Bancária deverão ser dados passos no sentido de uma união fiscal e de uma verdadeira união orçamental, com recursos realmente próprios, que não esteja exclusivamente dependente de transferências de capital dos estados-membros, como se de uma simples organização internacional se tratasse.

Mesmo sendo adotado no âmbito da cooperação reforçada, o ITF poderá constituir a base de um recurso para o orçamento da UE, assumindo-se como uma medida de impacto transversal, dado que terá implicações na política fiscal de diversos estados-membros, contribuirá para o equilíbrio orçamental dos estados que o adotem, promoverá a autonomia financeira da UE, e terá um papel importante na reposição do equilíbrio no setor financeiro, enquanto desencorajador de comportamentos desestabilizadores.

A criação da União Bancária, constituída por mecanismos únicos de resolução e de supervisão, é uma medida cuja importância é inquestionável para a promoção da estabilidade num setor fortemente afetado pela crise. No entanto, não nos parece de menor importância que, independentemente das contribuições para os mecanismos de resolução que venham a ser implementados, as instituições de crédito contribuam também, de forma razoável, para a promoção do equilíbrio dos orçamentos dos estados-membros, fortemente afetados pelas operações de salvamento a bancos.

Só os próximos desenvolvimentos relativamente ao Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020 poderão confirmar a adoção de um novo recurso baseado no ITF, o que na nossa opinião, além de contribuir para a federalização do orçamento da EU, terá uma forte influência na estabilização do sistema financeiro, e na harmonização fiscal no seio da União.

Bibliografia

- ALLEN, Franklin, CARLETTI, Elena e GIMBER, Andrew, “The financial implications of a banking union”, *Banking Union for Europe – Risks and Challenges*, Centre for Economic Policy Research, 2012.
- ANDERSSON, Krister e FALL, Johan, “Effects of the proposed Financial Transaction Tax”, *Discussion paper for the 14th Annual European Conference, Swedish Network for European Studies in Economics and Business*, April 2012.
- ANTHONY, Jürgen, et al., “Financial Transaction Tax: review and assessment”, *CPB Discussion Paper 202*, CPB the Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2012.
- BANCO DE PORTUGAL, *Relatório Anual*, 2008.
- BEGG, Iain, et al., “Financing of the European Union Budget”, *Study for European Commission, Directorate General for Budget*, Contract No 30-CE-0122101/00-72, 2008.
- “An EU Tax – Overdue Reform or Federalist Fantasy?”, *International Policy Analysis*, Feb. 2011.
- CATTOIR, Philippe, “Options for an EU financing reform”, *Notre Europe Policy Paper 38*
- D’OULTREMONT, Clémentine e Mijs, Arnout “Reforming the System of Financing the EU Budget” *European Affairs Program Working Paper*, Egmont, Royal Institute for International Relations, 2013.
- ELLIOT, Douglas J., “Key Issues on European Banking Union. Trade-offs and some recommendations”, *Global Economy & Development Working Paper 52*, November 2012.
- EUROPEAN COMMISSION, Commission Staff Working Paper “Financing The Eu Budget: Report on the Operation of the Own Resources System”, Brussels, 27.10.2011, SEC (2011) 876 final/2.
- “Financial Sector Taxation”, *Taxation Papers*, W.P. No 25, 2010.
- GERMAN COUNCIL OF ECONOMIC EXPERTS (GCEE) (2011). Annual Report 2011/2012 “Assume responsibility for Europe”. Wiesbaden.
- GOODHART, Charles, “Funding arrangements and burden sharing in banking resolution”, *Banking Union for Europe – Risks and Challenges*, Centre for Economic Policy Research, 2012.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND, “A Banking Union for the Euro Area”, *IMF Staff Discussion Note*, SDN/13/01, 2013.

- KEYNES, John Maynard, *The General Theory of Employment, Interest, and Money*, The University of Adelaide Library, Electronics Text Collection, 2003.
- LAEVEN, Luc e VALENCIA, Fábian “Systemic Banking Crisis Database: an Update” *IMF Working Paper*, WP/12/163, 2012.
- PISANI-FERRY, Jean e WOLFF, Guntram “The Fiscal Implications of a Banking Union”, *Bruegel Policy Brief* 2012/02.
- et al., “What Kind of European Banking Union?”, *Policy Contribution* 2012/12, Bruegel, 2012.
- PORTO, Manuel Lopes e Anastácio, Gonçalo (coord), *Tratado de Lisboa – Anotado e Comentado*, Almedina, Coimbra, 2012.
- QUELHAS, José Manuel, “Dos objectivos da união bancária”, *Boletim de Ciências Económicas*, 55 (2012) 235-298.
- *Sobre as crises financeiras, o risco sistémico e a incerteza sistémica*, Dissertação de Doutoramento em Ciências Jurídico-Económicas, na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2009.
- REINHART, Carmen e Rogoff, Kenneth, *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Oxford and Princeton: Princeton University Press.
- SCHRATZENSTALLER, Margit, “Funding the EU Budget – Need and Options for Reform”, *Paper submitted for the 10th Euroframe Conference on Economic Policy Issues in the European Union “Towards a Better Governance in the EU?”*, Warsaw, 2013.
- SCHOENMAKER, Dirk, “Banking union: Where we’re going wrong”, *Banking Union for Europe – Risks and Challenges*, Centre for Economic Policy Research, 2012.
- “Banking Supervision and Resolution: The European Dimension”, *DSF Policy Paper Series*, No. 19, 2012.
- TOBIN, James “A Proposal for International Monetary Reform”, *Eastern Economic Journal*, 4 (3-4), July/October, 1978.
- VERHELST, Stijn, “Banking Union: Are the EMU design mistakes being repeated?”, *Egmont European Policy Brief*, Bruxelles, October 2012.
- VÉRON, Nicolas “Europe’s single supervisory mechanism and the long journey towards banking union”, *Policy Contribution* 2012/16, Bruegel, 2012.
- “A Realistic Bridge Towards European Banking Union”, *Policy Contribution* 2013/09, Bruegel, 2013.
- WOLFF, Guntram B., “A budget for Europe’s monetary union”, *Policy Contribution* 2012/22, Bruegel, 2012.

ISBN 978-989878713-2



9

789898

787132