



LIVRE CIRCULAÇÃO DE CAPITAIS

A livre circulação de capitais é a mais recente e — devido à sua dimensão única respeitante a países terceiros — a mais ampla de todas as liberdades previstas no Tratado. A liberalização dos fluxos de capital progrediu gradualmente. Desde o Tratado de Maastricht, todas as restrições à circulação de capitais e pagamentos foram suprimidas, tanto entre Estados-Membros como com países terceiros. Este princípio tem efeitos diretos, ou seja, não implica a criação de legislação adicional a nível da UE ou dos Estados-Membros.

BASE JURÍDICA

Artigos 63.º a 66.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

OBJETIVOS

Devem ser suprimidas todas as restrições à circulação de capitais entre Estados-Membros e entre Estados-Membros e países terceiros, salvo algumas exceções. A livre circulação de capitais constitui a base do mercado único e complementa as três outras liberdades. Também contribui para o progresso económico, ao permitir um investimento eficiente do capital, e promove a utilização do euro como divisa internacional, contribuindo assim para o papel da UE enquanto interveniente mundial. Foi também indispensável para a evolução da União Económica e Monetária (UEM) e para a introdução do euro.

REALIZAÇÕES

A. Esforços iniciais de liberalização (anteriores ao mercado interno)

As primeiras medidas comunitárias tiveram um âmbito de aplicação limitado. O Tratado de Roma exige a eliminação das restrições apenas na medida necessária para efeitos de funcionamento do mercado comum. A «primeira diretiva sobre movimentos de capitais»^[1] de 1960, alterada em 1962, eliminou as restrições em certos tipos de movimentos de capitais comerciais e privados, tais como a aquisição de valores imobiliários, os créditos a curto e médio prazo ligados a transações comerciais e a aquisição de valores mobiliários negociados em bolsa. Alguns Estados-Membros foram mais além, introduzindo medidas nacionais unilaterais, suprimindo assim praticamente todas as restrições aos movimentos de capitais (por exemplo, Alemanha, Reino Unido e os países do Benelux). Seguiu-se outra Diretiva^[2] relativa aos fluxos financeiros internacionais em 1972.

B. Progressos e liberalização geral na perspetiva do mercado único

Foi necessário esperar pelo estabelecimento do mercado único para relançar a liberalização iniciada em 1960. Foram efetuadas alterações à primeira diretiva sobre movimentos de capitais

[1] Conselho CEE: Primeira diretiva para a execução do artigo 67.º do Tratado, JO 43 de 12.7.1960, p. 921.

[2] Diretiva 72/156/CEE do Conselho, de 21 de março de 1972, para a regulação dos fluxos financeiros internacionais e a neutralização dos seus efeitos indesejáveis sobre a liquidez interna, JO L 91 de 18.4.1972, p. 13.

em 1985 e em 1986, alargando a liberalização incondicional aos créditos a longo prazo ligados a transações comerciais e à aquisição de valores mobiliários não negociados em bolsa.

No contexto da realização do mercado único (até 1993), da criação da UEM e da introdução prevista do euro, os movimentos de capitais foram totalmente liberalizados, numa primeira fase, em 1988, por uma diretiva do Conselho^[3], que suprimiu todas as restrições subsistentes aos movimentos de capitais entre residentes dos Estados-Membros a partir de 1 de julho de 1990. Permitia também que alguns países mantivessem restrições temporárias, mas apenas durante um período específico: Irlanda, Portugal e Espanha até 31 de dezembro de 1992, e Grécia até 30 de junho de 1994. O Protocolo n.º 32 ao Tratado da União Europeia (TUE) continua a permitir que a Dinamarca mantenha em vigor legislação que limita a aquisição de segundas residências por não residentes.

C. O regime definitivo

1. Princípio

Numa segunda fase, o Tratado de Maastricht, que entrou em vigor em 1994, estabeleceu a livre circulação de capitais como uma liberdade consagrada no Tratado. Hoje, o artigo 63.º do TFUE proíbe qualquer restrição à circulação de capitais e pagamentos entre os Estados-Membros, bem como entre Estados-Membros e países terceiros. Incumbe ao Tribunal de Justiça da União Europeia interpretar as disposições relativas à livre circulação de capitais, existindo uma vasta jurisprudência neste domínio. Quando os Estados-Membros limitam a liberdade de circulação de capitais de uma forma injustificada, aplica-se o processo por infração definido nos artigos 258.º-260.º do TFUE.

2. Exceções e restrições justificadas

As exceções são essencialmente limitadas à circulação de capitais com os países terceiros (artigo 64.º do TFUE). Além da possibilidade de os Estados-Membros manterem as medidas restritivas relativamente aos investimentos diretos e a outras operações que estiveram em vigor numa determinada data, o Conselho pode igualmente, após consulta do Parlamento Europeu, adotar medidas deliberando por unanimidade, que constituam um retrocesso na liberalização da circulação de capitais com países terceiros. Além disso, o Conselho e o Parlamento Europeu podem adotar medidas legislativas que envolvam investimento direto, estabelecimento, prestação de serviços financeiros ou admissão de valores mobiliários em mercados de capitais. O artigo 66.º do TFUE prevê a adoção de medidas urgentes face a países terceiros, mas que não podem exceder o período de seis meses.

As únicas restrições justificadas relativamente à circulação de capitais em geral, incluindo a circulação na União Europeia, estão estabelecidas no artigo 65.º do TFUE. Destacam-se as seguintes: (i) medidas que evitem as infrações à legislação nacional (designadamente no domínio fiscal e da supervisão prudencial dos serviços financeiros); (ii) procedimentos para a declaração dos movimentos de capitais para fins administrativos ou estatísticos; e (iii) medidas justificadas por razões de ordem pública ou de segurança pública. Esta última foi invocada durante a crise da área do euro, quando Chipre (2013) e a Grécia (2015) se viram obrigados a introduzir controlos de capitais a fim de evitar uma saída incontrolada de capitais. Enquanto Chipre suprimiu todas as restrições que subsistiam em 2015, a Grécia mantém os controlos de capital, se bem que flexibilizados.

O artigo 144.º do TFUE permite, no quadro dos programas de assistência à balança de pagamentos, que se adotem medidas de proteção da balança de pagamentos, quando as

[3] Diretiva 88/361/CEE do Conselho, de 24 de junho de 1988, para a execução do artigo 67.º do Tratado, JO L 178 de 8.7.1988, p. 5.

dificuldades ponham em risco o funcionamento do mercado interno ou quando surgir uma crise inesperada. Esta cláusula de salvaguarda só está disponível para os Estados-Membros não pertencentes à área do euro.

Por último, os artigos 75.º e 215.º do TFUE preveem a possibilidade de impor sanções financeiras para prevenir e combater o terrorismo ou com base em decisões adotadas no quadro da política externa e de segurança comum.

3. Pagamentos

O artigo 63.º, n.º 2, do TFUE estipula que «são proibidas todas as restrições aos pagamentos entre Estados-Membros e entre Estados-Membros e países terceiros».

Em 2001, foi adotado um regulamento que harmoniza os encargos aplicáveis aos pagamentos nacionais e transfronteiras na área do euro. Este regulamento foi revogado e substituído em 2009^[4].

A Diretiva relativa aos serviços de pagamento (DSP)^[5] estabeleceu a base jurídica para a criação de um conjunto de normas aplicáveis a todos os serviços de pagamento na UE para tornar os pagamentos transfronteiras tão fáceis, eficientes e seguros como os pagamentos «nacionais» e promover a eficácia e a redução de custos através de um reforço de concorrência resultante da abertura dos mercados de pagamentos a novos operadores. A DSP estabeleceu o enquadramento necessário a uma iniciativa do setor bancário e dos pagamentos europeu, designada «Espaço Único de Pagamentos em Euros (SEPA)». Os instrumentos SEPA já existiam, mas foram pouco utilizados até ao final de 2010. Por conseguinte, em 2012, foi adotado um regulamento^[6] que estabelecia datas-limite, a nível da UE, para a migração das transferências bancárias e dos débitos diretos nacionais para os instrumentos SEPA. Em 2015, os legisladores adotaram a Diretiva revista relativa aos serviços de pagamento (DSP 2)^[7], que revoga a diretiva em vigor. Esta nova diretiva melhora a transparência e a proteção dos consumidores e adapta as normas aos serviços de pagamento inovadores, incluindo pagamentos por Internet e os pagamentos móveis. A Diretiva entrou em vigor em 12 de janeiro de 2016 e deve ser transposta até 13 de janeiro de 2018.

D. Evolução futura

Apesar dos progressos alcançados na liberalização dos fluxos de capitais na UE, os mercados de capitais permaneceram, em grande medida, fragmentados. Com base no Plano de Investimento para a Europa, a Comissão lançou, em setembro de 2015, a sua iniciativa emblemática: [«União dos Mercados de Capitais»](#). Este processo inclui várias medidas com vista à criação de um mercado único de capitais verdadeiramente integrado até 2019. Em junho de 2017, foi publicada uma [revisão intercalar](#) do plano de ação dos mercados de capitais. Além disso, a Comissão e os Estados-Membros estão a trabalhar no sentido de eliminar os obstáculos aos investimentos transfronteiriços incluídos no âmbito das competências nacionais. O Grupo de Peritos sobre os obstáculos à livre circulação de capitais foi criado para analisar esta questão. Em março de 2017,

[4]Regulamento (CE) n.º 924/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2009, relativo aos pagamentos transfronteiriços na Comunidade e que revoga o Regulamento (CE) n.º 2560/2001, JO L 266 de 9.10.2009, p. 11.

[5]Diretiva 2007/64/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2007, relativa aos serviços de pagamento no mercado interno, que altera as Diretivas 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE e 2006/48/CE, e que revoga a Diretiva 97/5/CE, JO L 319 de 5.12.2007, p. 1.

[6]Regulamento (UE) n.º 260/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de março de 2012, que estabelece requisitos técnicos e de negócio para as transferências a crédito e os débitos diretos em euros e que altera o Regulamento (CE) n.º 924/2009, JO L 94 de 30.3.2012, p. 22.

[7]Diretiva (UE) 2015/2366 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2015, relativa aos serviços de pagamento no mercado interno, que altera as Diretivas 2002/65/CE, 2009/110/CE e 2013/36/UE e o Regulamento (UE) n.º 1093/2010, e que revoga a Diretiva 2007/64/CE, JO L 337 de 23.12.2015, p. 35.

no seguimento do trabalho do grupo de peritos, a Comissão publicou um [relatório](#) que descreve a situação nos Estados-Membros.

A Comissão está também a trabalhar no sentido de suspender os tratados bilaterais de investimento intra-UE, muitos dos quais já existiam antes das últimas vagas de alargamento da UE. A Comissão considera estes acordos entre Estados-Membros um obstáculo ao mercado único, uma vez que colidem com o quadro legislativo da UE e se sobrepõem ao mesmo. Por exemplo, os mecanismos de arbitragem integrados nos tratados bilaterais de investimento excluem quer os órgãos jurisdicionais nacionais quer o Tribunal de Justiça da União Europeia, impedindo assim a aplicação do direito da UE. Estes tratados comportam também o risco de dar lugar a um tratamento mais favorável dos investidores de determinados Estados-Membros que tenham celebrado tratados bilaterais de investimento intra-UE. A Comissão intentou processos por infração contra uma série de Estados-Membros.

A Comissão também publica anualmente [relatórios e estudos](#) sobre os fluxos de capitais no interior da UE e a nível mundial.

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

O Parlamento apoiou firmemente os esforços a favor da liberalização dos movimentos de capitais. No entanto, o Parlamento defendeu sempre que esta liberalização deve ser mais avançada no interior da UE do que com o resto do mundo, para que a poupança europeia seja canalizada, prioritariamente, para investimentos europeus. Salientou igualmente que a liberalização de capitais deve ser acompanhada da plena liberalização dos serviços financeiros e da harmonização das legislações fiscais, a fim de criar um mercado financeiro europeu unificado. Foi graças à pressão política do Parlamento que a Comissão pôde apresentar legislação sobre a harmonização dos pagamentos domésticos e transfronteiras.

O Parlamento apoiou o lançamento da União dos Mercados de Capitais. Aprovou uma [resolução](#) em que destacava a necessidade de criar condições de concorrência equitativas entre os participantes, a fim de melhorar a afetação de capitais na UE. Nesta resolução reclamava-se a supressão dos obstáculos existentes ao financiamento transfronteiras, em particular para as PME, e a atribuição de um papel mais destacado à Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (ESMA) relativamente à melhoria da convergência da supervisão.

[Dražen Rakić](#)
11/2017