LIBERA CIRCULAȚIE A CAPITALURILOR

Această fișă descriptivă explică libera circulație a capitalurilor, una dintre cele patru libertăți fundamentale ale pieței unice a Uniunii Europene. Ea este una dintre cel mai recent dobândite libertăți, dar și una dintre cele mai ample, deoarece se extinde la țările din afara Uniunii. Această fișă descriptivă descrie obiectivele liberei circulații a capitalurilor și sistemul actual, precum și schimbările care au avut loc pentru realizarea acesteia. De asemenea, la finalul fișei se subliniază rolul Parlamentului European în obținerea acestei libertăți fundamentale.

TEMEI JURIDIC

— Articolul 63 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) interzice restricționarea circulației capitalurilor între țările Uniunii, precum și între acestea și țările din afara Uniunii Europene.

— Articolul 64 din TFUE reglementează anumite restricții care implică țări din afara Uniunii Europene.

— Articolul 65 din TFUE permite anumite excepții, inclusiv privind impozitarea, supravegherea prudențială, ordinea publică și siguranța publică.

— Articolul 66 din TFUE permite măsuri de salvgardare temporare în împrejurări excepționale.

CE SUNT MIȘCĂRILE DE CAPITAL?

Dat fiind că TFUE nu cuprinde o definiție a acestui termen, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a hotărât că, în acest scop, se poate utiliza nomenclatorul anexat la Directiva din 1988 privind capitalul. Conform acestor definiții, circulația transfrontalieră a capitalurilor include:

— investiții străine directe (ISD);

— investiții sau achiziții imobiliare;

— investiții în valori mobiliare (de exemplu, în acțiuni, obligațiuni, bonuri, fonduri de tip unit trust);

— acordare de împrumuturi și credite;

— alte operațiuni încheiate cu instituții financiare, inclusiv operațiuni cu capital personal, precum zestre, moșteniri, succesiuni etc.

OBIECTIVELE LIBEREI CIRCULAȚII A CAPITALURILOR ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ

Principalele obiective ale liberei circulații a capitalurilor în Uniune sunt:

— eliminarea tuturor restricțiilor privind circulația capitalurilor, atât între țările Uniunii, precum și între țările acesteia și cele din afara Uniunii, cu excepții în anumite circumstanțe (a se vedea secțiunea „Realizări”, punctul B);

— asigurarea faptului că plățile legate de aceste mișcări de capital pot fi făcute fără restricții, astfel încât persoanele fizice și societățile să își poată folosi, investi și/sau economisi banii sau activele financiare pe întreg teritoriul Uniunii, precum și în țări din afara acesteia.

Libera circulație a capitalurilor stă la baza pieței unice și completează celelalte trei libertăți fundamentale (libera circulație a persoanelor, a bunurilor și a serviciilor).

Astfel, persoanele fizice pot:

— deschide conturi bancare în străinătate;

— cumpăra acțiuni în societăți străine;

— investi acolo unde randamentul este cel mai favorabil; și

— achiziționa proprietăți în altă țară.

Libera circulație a capitalurilor permite societăților:

— să dețină și să investească în companii în orice altă țară a Uniunii; și

— să atragă fonduri pe piețele cele mai rentabile.

Libera circulație a capitalurilor a fost un element indispensabil pentru dezvoltarea uniunii economice și monetare, precum și pentru introducerea monedei euro. Uniunea Europeană promovează folosirea monedei euro ca monedă internațională, permițând capitalului să circule liber dincolo de frontierele sale.

REALIZĂRI: CALENDARUL ȘI SISTEMUL ACTUAL

A. Primele eforturi, făcute înainte de existența pieței unice, și progresele în direcția liberei circulații a capitalurilor

Primele directive privind capitalul, adoptate în 1960 și în 1962, au eliminat restricțiile privind anumite tipuri de fluxuri de capital comercial și privat, precum achizițiile de proprietăți, împrumuturile pe termen scurt și mediu pentru tranzacțiile comerciale și achiziționarea valorilor mobiliare tranzacționate la bursă. Anumite țări ale Uniunii (precum Germania și țările Benelux) au mers mai departe. Ele au introdus măsuri naționale unilaterale și, astfel, practic au eliminat toate restricțiile privind circulația capitalurilor.

Aceste prime directive au fost abrogate și modificate înainte ca Directiva din 1988 privind capitalul să stabilească nomenclatorul final al tipurilor de circulație a capitalurilor care beneficiază de această libertate. În 1993, Tratatul de la Maastricht a confirmat că libera circulație a capitalurilor este o libertate fundamentală, protejată de tratate. Până în 1994, cel târziu, urmau să fie eliminate toate obstacolele rămase în calea liberei circulații a capitalurilor. Aceasta a devenit condiția prealabilă pentru lansarea celei de a treia și ultimei etape către introducerea monedei unice, euro, care a avut loc în 1999. În general, toate mișcările de capital sunt libere, cu excepția unui număr limitat

de restricții impuse țărilor din afara Uniunii, care intră sub incidența articolului 64 din TFUE.

B. Sistemul actual care reglementează libera circulație a capitalurilor

1. Cadrul juridic împotriva restricțiilor privind libera circulație a capitalurilor

Comisia Europeană este instituția responsabilă de punerea în aplicare a normelor Uniunii privind libera circulație a capitalurilor. În acest scop, Comisia monitorizează fluxurile de capital și asigură aplicarea corespunzătoare a normelor de către țările Uniunii. Anual, ea publică rapoarte și studii privind fluxurile de capital pe teritoriul Uniunii și la nivel mondial.

Articolul 63 din TFUE interzice orice restricție privind circulația capitalurilor între țările Uniunii, precum și între acestea și țările din afara Uniunii Europene. Curtea de Justiție a Uniunii Europene este instituția care interpretează normele referitoare la libera circulație a capitalurilor. În acest domeniu, există o jurisprudență amplă. Dacă țările Uniunii limitează nejustificat libera circulație a capitalurilor, respectivele țări fac obiectul procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor prevăzute la articolele 258-260 din TFUE.

2. Excepții și restricții justificate

În conformitate cu articolul 64 din TFUE, excepțiile se limitează, în general, la circulația capitalurilor care privește țările din afara Uniunii Europene. Țările Uniunii au posibilitatea de a menține restricțiile privind investițiile directe și alte tranzacții cu țări din afara Uniunii. În plus, guvernele țărilor membre pot, prin vot unanim în cadrul Consiliului Uniunii Europene și după consultarea Parlamentului European, să restricționeze circulația capitalurilor între statele membre și țările din afara Uniunii.

Articolul 65 din TFUE stabilește singurele restricții justificate privind circulația capitalurilor în general, inclusiv circulația lor pe teritoriul Uniunii. Acestea sunt:

— măsuri de prevenire a încălcării actelor cu putere de lege și a normelor administrative de la nivel național (în special în domeniul fiscal și al supravegherii prudențiale a serviciilor financiare);

— proceduri de declarare a fluxurilor de capital în scopuri administrative și statistice; și

— măsuri justificate în temeiul unor motive privind ordinea sau siguranța publică.

De exemplu, ultimele măsuri au fost adoptate în timpul crizei datoriilor suverane din Uniunea Europeană. Ciprul și Grecia au fost obligate să introducă, în 2013 și, respectiv, în 2015, un control al fluxurilor de capital pentru a preveni scurgerile excesive de capital.

Articolul 66 din TFUE permite Uniunii să restricționeze, în mod excepțional și pentru o perioadă maximă de șase luni, circulația capitalurilor având ca destinație țările din afara Uniunii sau provenind din acestea. Acest lucru se întâmplă când respectiva circulație a capitalurilor riscă să creeze dificultăți grave pentru uniunea economică și monetară.

Articolul 144 din TFUE permite, în cadrul programelor de asistență pentru balanța de plăți, măsuri de protecție a balanței de plăți dacă apar dificultăți care pun în pericol funcționarea pieței unice sau în cazul unei crize neprevăzute. Însă de această clauză

de salvgardare pot beneficia doar țările Uniunii din afara zonei euro (cele care nu au adoptat încă euro ca monedă națională).

Nu în ultimul rând, articolele 75 și 215 din TFUE prevăd posibilitatea de a impune sancțiuni financiare fie pentru a preveni și a combate terorismul, fie în baza unor decizii adoptate în cadrul politicii externe și de securitate comune. Libera circulație a capitalurilor a fost restricționată în legătură cu sancțiunile economice aplicate Rusiei ca urmare a invadării pe scară largă a Ucrainei.

C. Mecanismul de contracarare a acțiunilor coercitive

Mecanismul de contracarare a acțiunilor coercitive a intrat în vigoare pe 27 decembrie 2023. Acesta este conceput pentru a ajuta Uniunea să descurajeze constrângerile economice și să reacționeze la acestea, dacă o țară din afara Uniunii încearcă să exercite presiuni asupra Uniunii sau a uneia dintre țările sale membre pentru a face o anumită alegere de politică prin aplicarea sau amenințarea cu aplicarea de măsuri care afectează comerțul sau investițiile împotriva intereselor Uniunii sau ale uneia dintre țările sale. Printre contramăsurile oferite de Mecanismul de contracarare a acțiunilor coercitive se numără:

— impunerea unor taxe;

— restricții privind comerțul cu servicii și aspectele legate de comerț ale drepturilor de proprietate intelectuală; și

— restricții privind accesul la investițiile străine directe și la achizițiile publice.

D. Rezilierea tratatelor bilaterale de investiții din interiorul Uniunii Europene

De asemenea, Comisia Europeană depune eforturi pentru a elimina tratatele bilaterale de investiții existente din interiorul Uniunii. Multe dintre acestea datează dinaintea ultimelor valuri de extindere a Uniunii. Comisia consideră că aceste acorduri între țările Uniunii sunt un obstacol în calea pieței unice, deoarece intră în conflict cu cadrul legislativ al Uniunii și se suprapun cu acesta. De exemplu, sistemele de arbitraj utilizate de tratatele bilaterale de investiții exclud atât instanțele naționale, cât și Curtea de Justiție a Uniunii Europene. Astfel, se împiedică aplicarea legislației Uniunii. Tratatele în cauză pot conduce și la un tratament mai favorabil al investitorilor din anumite țări ale Uniunii care au încheiat astfel de tratate. În mai 2020, 23 de țări ale Uniunii au semnat Acordul privind încetarea tratatelor bilaterale de investiții dintre statele membre ale Uniunii Europene.

ROLUL PARLAMENTULUI EUROPEAN

Parlamentul a sprijinit puternic eforturile depuse pentru a încuraja libera circulație a capitalurilor. Însă el susține că circulația capitalurilor pe teritoriul Uniunii ar trebui să se bucure de libertăți mai mari decât cele dintre Uniune și restul țărilor, de exemplu pentru a se asigura că economiile din Uniune alimentează cu prioritate investițiile de pe teritoriul acesteia. Parlamentul a subliniat și că libera circulație a capitalurilor ar trebui să fie susținută de liberalizarea progresivă a serviciilor financiare [inclusiv a serviciilor bancare și de asigurări, astfel cum se prevede în mod explicit la articolul 58 alineatul (2) din TFUE] și de armonizarea legislației fiscale în vederea finalizării pieței unice a serviciilor (financiare).

În septembrie 2025, Parlamentul a adoptat o Rezoluție referitoare la raționalizarea normelor UE privind piața internă cu scopul de a întări piața unică. Acesta a făcut trimiteri, în mod repetat, la o analiză a rezilienței UE efectuată de Fondul Monetar Internațional, care consideră că barierele comerciale rămase pe teritoriul Uniunii sunt echivalente cu aplicarea de taxe vamale în interiorul Uniunii. În cazul mărfurilor, barierele pot ajunge până la un echivalent tarifar de 44 %. În cazul serviciilor, acesta este chiar mai mare, de 110 %, ceea ce înseamnă că barierele în calea serviciilor transfrontaliere au o valoare mai mult decât dublă față de prețul furnizării acestor servicii.

Parlamentul European a sprijinit lansarea uniunii piețelor de capital (UPC). În plus față de participarea sa la procesul legislativ, acesta încurajează permanent adoptarea unor măsuri suplimentare pentru a finaliza uniunea piețelor de capital. Printre aceste măsuri se află adoptarea, în 2015, a Rezoluției referitoare la crearea unei uniuni a piețelor de capital, în care Parlamentul a insistat că trebuie asigurate condiții de concurență echitabile în rândul participanților, pentru a îmbunătăți modul în care capitalul este alocat pe teritoriul Uniunii. În rezoluție se solicita să se elimine obstacolele actuale din calea finanțării transfrontaliere, în special în cazul întreprinderilor mici și mijlocii (IMM). La aceasta se adăuga solicitarea ca Autoritatea Europeană pentru Valori Mobiliare și Piețe să joace un rol mai important în ceea ce privește îmbunătățirea convergenței în materie de supraveghere. În octombrie 2020, Parlamentul a adoptat o Rezoluție referitoare la continuarea dezvoltării uniunii piețelor de capital, în care solicita îmbunătățirea accesului la finanțarea pe piețele de capital, în special pentru IMM-uri, și încurajarea investițiilor persoanelor fizice. În septembrie 2024, Mario Draghi, fost președinte al Băncii Centrale Europene, a publicat un raport important privind competitivitatea europeană. Parlamentul și-a confirmat apoi poziția în septembrie 2025 printr-o Rezoluție referitoare la facilitarea finanțării investițiilor și a reformelor pentru stimularea competitivității europene și crearea unei uniuni a piețelor de capital.

Această fișă descriptivă este pregătită de Unitatea pentru controlul guvernanței economice și al UEM (EGOV) a Parlamentului European. Pentru mai multe informații, vă rugăm să consultați site-ul Comisiei pentru afaceri economice și monetare.

Harald Wilhelm STIEBER / Mentor MEHMEDI
06/2026