LIBERA CIRCULAȚIE A CAPITALURILOR – UNA DIN CELE PATRU LIBERTĂȚI FUNDAMENTALE ALE PIEȚEI UNICE A UNIUNII EUROPENE

FREE MOVEMENT OF CAPITAL – ONE OF THE FOUR FUNDAMENTAL FREEDOMS OF THE EUROPEAN UNION SINGLE MARKET

CZU: 341.241.8:339.727:061.1 EU **https://doi.org/10.59295/spd2025j.34**

Lilia GRIBINCEA
ORCID 0000-0002-7371-5379
E-mail: lilia.gribincea@usm.md
Universitatea de Stat din Moldova, Chișinău, Republica Moldova

Summary. *The free movement of capital is one of the four fundamental freedoms of the European Union's single market, the others being the free movement of goods, the free movement of services and the free movement of persons. The free movement of capital is the most recent fundamental freedom, as it became a directly applicable freedom only through the Maastricht Treaty, but also the most extensive, as it also includes third countries. The free movement of capital is the foundation of the single market and complements the other three freedoms.*

Currently, Article 63 TFEU prohibits all restrictions on payments and the movement of capital between Member States and between Member States and third countries.

Keywords: *free movement of capital; investments; securities; capital markets; single market; payments; capital movements.*

INTRODUCERE

În prezentul studiu, îmi propun să analizez aspectele generale privind cea mai recentă și cea mai largă dintre din cele patru libertăți fundamentale ale pieței unice a Uniunii Europene - libera circulație a capitalurilor, celelalte trei fiind: libera circulație a mărfurilor, libera circulație a serviciilor și libera circulație a persoanelor. Libera circulație a capitalurilor a devenit aplicabilă prin Tratatul de la Maastricht, completează celelalte trei libertăți și include și țările terțe. Pentru evoluția Uniunii Economice și Monetare și pentru introducerea monedei euro, libera circulație a capitalurilor a fost și rămâne indispensabilă.

Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene (în continuare - TFUE) [1, art.63] interzice orice restricție privind plățile și circulația capitalurilor între statele membre, precum și între statele membre și țările terțe. Toate restricțiile privind circulația capitalurilor între statele membre și între statele membre și țările terțe trebuie eliminate, cu unele excepții prevăzute în anumite circumstanțe.

Rezultate obţinute şi discuţii

Evoluția legislației Uniunii Europene în domeniu.

Analizând evoluția legislației Uniunii Europene în domeniul liberei circulații a capitalurilor, constatăm că liberalizarea capitalurilor s-a produs treptat, iar primele măsuri luate de Comunitate au avut loc înainte de crearea pieței interne și se refereau la un domeniu de aplicare limitat. Cu toate că Tratatul de instituire a Comunităţii Economice Europene (TCEE) [2, art.67-73] conținea norme referitoare la libera circulație a capitalurilor, acestea erau mai puțin imperative decât normele referitoare la celelalte trei libertăți. Așa cum rezultă din prevederile art.67 al Tratatului de instituire a Comunităţii Economice Europene, în perioada de tranziție și în scopul bunei funcționări a pieței comune, statele membre urmau să elimine treptat, în relațiile dintre ele, restricțiile impuse circulației capitalurilor care aparțin rezidenților statelor membre, precum și tratamentul discriminatoriu în baza cetățeniei ori naționalității sau reședinței ori sediului social al părților, ori a locului plasamentului de capital. Prin urmare, putem concluziona, că Tratatul de la Roma impunea eliminarea restricțiilor doar în măsura în care acest lucru era necesar pentru funcționarea pieței comune.

Directiva din 11 mai 1960 privind liberalizarea investițiilor directe a fost prima care a eliminat restricțiile privind anumite tipuri de fluxuri de capital comercial și privat, precum: *achizițiile imobiliare, împrumuturile pe termen scurt și mediu pentru tranzacțiile comerciale* și *achiziționarea valorilor mobiliare tranzacționate la bursă*. Suplimentar, Germania și țările Benelux au introdus prevederi în legislațiile lor naționale, care au permis eliminarea tuturor restricțiilor privind capitalurile.

Reglementarea fluxurilor internaționale de capital și neutralizarea efectelor lor nedorite asupra lichidității interne s-au efectuat prin Directiva 72/156/CEE a Consiliului din 21 martie 1972 [3], directivă care a fost în vigoare până la data de 1 ianuarie 1990.

Începând cu 1 iulie 1990, restricțiile privind mișcările de capital, care se realizează între rezidenții statelor membre, au fost eliminate prin Directiva Consiliului 88/361/CEE din 24 iunie 1988 pentru punerea în aplicare a articolului 67 din tratat [4, art.1]. Adoptarea acestei Directive a fost necesară din mai multe considerente. Ca un prim argument, invocăm amploarea semnificativă a mișcărilor de capital pe termen scurt, către și din statele terțe, care putea afecta grav situația monetară și financiară a statelor membre. Un alt argument îl constituie impactul negativ al acestor mișcări de capital asupra coeziunii sistemului monetar european. De asemenea, pieţele valutare puteau fi supuse unor presiuni puternice. În concluzie, pentru funcționarea normală a pieței interne și pentru realizarea treptată a Uniunii Economice și Monetare, a fost necesară crearea premiselor pentru acțiunea concertată a statelor membre.

Așa cum am menționat *supra*, Tratatul de la Maastricht a introdus libera circulație a capitalurilor ca o libertate consacrată prin tratat. În capitolul care reglementează politicile economice și monetare, Tratatul de la Maastricht prevedea că, unul din obiectivele propuse, era realizarea unei Uniuni Economice Monetare care să fie introdusă în trei etape.

La o prima etapă, cuprinsă între 1 iulie 1990 și 31 decembrie 1993, urma să fie instituită libera circulație a capitalului între statele membre. În principiu, la 1 iulie 1990, au fost eliminate toate restricțiile privind libera circulație a capitalurilor între statele membre.

Etapa a doua - de la 1 ianuarie 1994 până la 31 decembrie 1998 - era consacrată convergenței politicilor economice ale statelor membre și consolidării cooperării dintre băncile centrale naționale. Coordonarea politicilor monetare a fost instituționalizată prin constituirea la 1 ianuarie 1994 a Institutului Monetar European. Existența temporară a acestuia, a reflectat gradul de integrare monetară în cadrul Comunității. Institutul Monetar European nu a avut atribuții privind conduita politicii monetare în Uniunea Europeană, aceasta rămânând în sarcina autorităților naționale și nu a fost împuternicit să intervină pe piața valutară. Institutul Monetar European și-a încheiat misiunea la 1 iunie 1998, odată cu constituirea Băncii Centrale Europene. În luna decembrie 1995, Consiliul European a convenit asupra denumirii *Euro* pentru unitatea monetară europeană care urma să fie introdusă la începutul celei de-a treia etape, confirmând că această etapă a Uniunii Economice și Monetare urma să debuteze la data de 1 ianuarie 1999. La data de 2 mai 1998, Consiliul Uniunii Europene a hotărât în unanimitate, că 11 state membre (Belgia, Germania, Spania, Franța, Irlanda, Italia, Luxemburg, Țările de Jos, Austria, Portugalia și Finlanda) îndeplinesc condițiile necesare pentru participarea la cea de-a treia etapă a Uniunii Economice Monetare și pentru adoptarea monedei unice la 1 ianuarie 1999.

Cea de-a treia etapă a Uniunii Economice și Monetare, a debutat la 1 ianuarie 1999, cu fixarea irevocabilă a cursurilor de schimb pentru monedele celor 11 state membre participante inițial la Uniunea Monetară. De asemenea, la această etapă, s-a propus punerea în aplicare a unei politici monetare comune sub egida Eurosistemului, începând cu prima zi și introducerea treptată a bancnotelor și monedelor euro în toate statele membre din zona euro. Tranziția la cea de-a treia etapă a fost condiționată de atingerea unui nivel ridicat de convergență durabilă, măsurat pe baza unor criterii stabilite în tratate.

Prevederile Tratatului privind Funcționarea Uniunii Europene referitoare la libera circulație a capitalurilor.

Capitolul 4 al TFUE este consacrat reglementării capitalurilor și plăților. TFUE [1, art.63] interzice orice restricție privind plățile și circulația capitalurilor atât între statele membre, precum și între statele membre și țările terțe. TFUE [1, art.64] instituie și unele excepții, care se limitează, în general, la circulația capitalurilor vizând țările terțe. Astfel, articolul 63 nu aduce atingere aplicării, în raport cu țările terțe, a restricțiilor în vigoare la 31 decembrie 1993, în temeiul dreptului intern sau al dreptului Uniunii, adoptate cu privire la circulația capitalurilor având ca destinație țări terțe sau provenind din țări terțe, în cazul în care acestea implică investiții directe, inclusiv investițiile imobiliare, stabilirea, prestarea de servicii financiare sau admiterea de valori mobiliare pe piețele de capital [7].

De asemenea, pe lângă posibilitatea de care dispun statele membre de a menține restricțiile aplicabile investițiilor directe și altor tranzacții, aflate în vigoare la o anumită dată, Consiliul, după consultarea Parlamentului European și hotărând în unanimitate, poate adopta măsuri regresive în raport cu liberalizarea circulației capitalurilor între statele membre și țările terțe.

Mai mult, Consiliul și Parlamentul European pot adopta măsuri legislative care vizează investițiile directe, inclusiv investițiile imobiliare, stabilirea, prestarea de servicii financiare sau admiterea de valori mobiliare pe piețele de capital. Prin derogare de la această prevedere, numai Consiliul, poate adopta măsuri care reprezintă un regres în dreptul Uniunii în ceea ce privește liberalizarea circulației capitalurilor, având ca destinație sau provenind din țări terțe, cu condiția respectării următoarele cerințe cumulative: *hotărăște în conformitate cu o procedură legislativă specială în unanimitate* și *consultă în prealabil Parlamentul European*.

Analizând prevederile TFUE, observăm că doar articolul 65 stabilește restricții justificate cu privire la circulația capitalurilor în general, inclusiv în cadrul Uniunii. Astfel, potrivit reglementării, statele membre sunt în drept:

a) Să aplice dispozițiile incidente ale legislațiilor fiscale, care stabilesc o distincție între contribuabilii care nu se găsesc în aceeași situație în ceea ce privește reședința lor sau locul unde capitalurile lor au fost investite.

b) Să adopte toate măsurile necesare pentru a combate încălcarea actelor lor cu putere de lege și a normelor lor administrative, în special în domeniul fiscal sau al supravegherii prudențiale a instituțiilor financiare, de a stabili proceduri de declarare a circulației capitalurilor în scopul informării administrative sau statistice.

c) Să adopte măsuri justificate de motive de ordine publică sau siguranța publică.

Prevederile capitolului 4 nu aduc atingere posibilității de a aplica restricții privind dreptul de stabilire, care sunt compatibile cu prevederile TFUE [1, art.65, alin.2]. Totuși, TFUE impune ca măsurile și procedurile menționate să nu constituie un mijloc de discriminare arbitrară și nici o restrângere disimulată a liberei circulații a capitalurilor și plăților, astfel cum este aceasta definită la articolul 63 din Tratat.

În absența unor măsuri de aplicare a articolului 64 alin. 3, Comisia sau, în absența unei decizii a Comisiei în termen de trei luni de la data solicitării statului membru în cauză, Consiliul poate adopta o decizie care să dispună ca măsurile fiscale restrictive adoptate de un stat membru față de una sau mai multe țări terțe să fie considerate conforme tratatelor, cu condiția ca acestea să fie justificate în raport cu unul dintre obiectivele Uniunii și compatibile cu buna funcționare a pieței interne. Consiliul hotărăște în unanimitate, la solicitarea unui stat membru.

Ținem să menționăm, că aplicarea măsurilor justificate în temeiul unor considerente de ordine publică sau de siguranță publică, a fost invocată în timpul crizei datoriilor suverane din Uniunea Europeană, atunci când Ciprul, în anul 2013, și Grecia, în anul 2015, au fost obligate să introducă controale pentru fluxurile de capital în scopul prevenirii scurgerilor necontrolate de capital.

TFUE reglementează și măsurile de urgență care pot fi adoptate în raport cu țările terțe. Astfel [1, art.66], în situația în care, în împrejurări excepționale, circulația capitalurilor provenind din țările terțe sau destinate acestora provoacă sau amenință să provoace dificultăți grave în funcționarea Uniunii Economice și Monetare, Consiliul, la propunerea Comisiei și după consultarea Băncii Centrale Europene, poate adopta, în raport cu țările terțe, măsurile de salvgardare pentru o perioadă de până la șase luni, cu condiția ca aceste măsuri să fie strict necesare.

Uniunea Europeană constituie un spațiu de libertate, securitate și justiție, cu respectarea drepturilor fundamentale și a diferitelor sisteme de drept și tradiții juridice ale statelor membre. Uniunea asigură absența controalelor asupra persoanelor la frontierele interne și dezvoltă o politică comună în domeniul dreptului de azil, al imigrației și al controlului la frontierele externe care este întemeiată pe solidaritatea între statele membre și care este echitabilă față de resortisanții țărilor terțe [1, art.67, alin.1 și 2]. În cazul în care este necesar [1, art.75], pentru realizarea obiectivelor enunțate, în ceea ce privește prevenirea și combaterea terorismului și a activităților conexe, Parlamentul European și Consiliul, hotărând prin regulamente, în conformitate cu procedura legislativă ordinară, definesc cadrul măsurilor administrative privind circulația capitalurilor și plățile, cum ar fi înghețarea fondurilor, a activelor financiare sau a beneficiilor economice care aparțin unor persoane fizice sau juridice, grupuri sau entități fără caracter statal, sunt în proprietatea acestora sau sunt deținute de acestea. Actele menționate cuprind dispozițiile necesare în materie de garanții juridice. Și art.215 din TFUE prevede posibilitatea aplicării unor sancțiuni financiare fie pentru a preveni și a combate terorismul, fie în baza Deciziilor adoptate în cadrul politicii externe și de securitate comune.

TFUE permite [1, art.144], în cadrul programelor de asistență pentru balanța de plăți, adoptarea unor măsuri de protecție a balanței de plăți în caz de dificultăți care pot compromite funcționarea pieței interne sau în cazul unei crize neprevăzute. Această clauză de salvgardare este aplicabilă numai pentru statele membre din afara zonei euro.

Liberalizarea deplasărilor de capital.

Transferurile care au legătură cu o investiție sau care nu sunt efectuate pentru executarea unei operațiuni subadiacente, sunt considerate [5, p.154], în principiu, deplasări de capital. Sunt menționate cu titlu de exemplu cumpărăturile sau subscripțiile de valori mobiliare, plasamentele pe termen lung, transferurile de capital în executarea unor contracte de asigurare de viață.

În literatura de specialitate [6, p.146] s-a observat, că libera circulație a banilor se află într-o strânsă intercondiționare cu libera circulație a persoanelor și mărfurilor; astfel, libera circulație a banilor, care dădea sens Uniunii Economice și Monetare și monedei unice pentru toate statele membre, nu se putea realiza fără crearea unei piețe economice fără frontiere, iar pe de altă parte, libera circulație a persoanelor și mărfurilor nu se putea realiza fără libera circulație a capitalurilor.

Revenind la prevederile Directivei Consiliului 88/361/CEE din 24 iunie 1988 pentru punerea în aplicare a articolului 67 din tratat 4, art.1], constatăm că aceasta stabilește în sarcina statelor membre obligația de eliminare a restricțiilor privind mișcările de capital care se realizează între rezidenții acestora. Pentru a facilita aplicarea Directivei 88/361/CEE, mișcările de capital au fost clasificate în treisprezece categorii, în funcție de natura economică a activelor și pasivelor la care se referă, fiind introduse în Nomenclatorul mișcărilor de capital. După cum observăm din reglementare, Nomenclatorul nu constituie o listă exhaustivă a mișcărilor de capital și nu trebuie interpretat ca limitând domeniul de aplicare a principiului liberalizării depline a mișcărilor de capital.

Directiva Consiliului 88/361/CEE stabilește [4, art.7] că, în situația în care amploarea mișcărilor de capital pe termen scurt spre și dinspre țări terțe poate perturba grav situația monetară și financiară internă sau externă a statelor membre, sau a mai multora dintre ele, sau poate supune unor presiuni puternice relațiile valutare în cadrul comunității sau pe cele dintre comunitate și țări terțe, statele membre se consultă între ele în privința oricărei măsuri de adoptat pentru a contracara astfel de dificultăți.

CONCLUZII

TFUE interzice orice restricții privind circulația capitalurilor între statele membre ale Uniunii Europene, precum și între statele membre și țările terțe, cu excepția cazurilor în care aceste restricții sunt necesare pentru interese publice legitime.

Libera circulație a capitalurilor are drept scop permiterea utilizării transfrontaliere eficiente a capitalului fizic și financiar în vederea investițiilor și a finanțării. Libera circulație a capitalurilor prezintă avantaje atât pentru persoanele fizice, cât și pentru întreprinderi. Astfel, persoanele fizice pot să deschidă conturi în băncile din alte state membre, să cumpere valori mobiliare sau proprietăți imobiliare în alte state membre, etc. Întreprinderile au posibilitatea să investească în alte întreprinderi europene și să dețină alte întreprinderi europene, precum și să obțină finanțare de acolo unde costurile aferente sunt cele mai mici. De asemenea, libera circulație a capitalurilor contribuie la creșterea economică, permițând investirea eficientă a capitalului și promovând utilizarea monedei euro ca monedă internațională, contribuind astfel la rolul Uniunii Europene ca actor mondial.

REFERINȚE:

1. Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. Disponibil la: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A02016E%2FTXT-20240901 [Accesat 7.05.2025].
2. Versiunea în limba franceză a Tratatului este disponibilă la: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT. [Accesat 3.05.2025].

3. Directiva 72/156/CEE a Consiliului din 21 martie 1972 privind reglementarea fluxurilor internaționale de capital și neutralizarea efectelor lor nedorite asupra lichidității interne, publicată în *JO L 91, 18.4.1972, p. 13-14.*
4. Directiva Consiliului 88/361/CEE din 24 iunie 1988 pentru punerea în aplicare a articolului 67 din tratat, *JO L 178, 8.7.1988, p. 5-18. D*isponibil la: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A31988L0361&qid=1740773745576. [Accesat 7.05.2025].
5. Augustin Fuerea. Drept comunitar al afacerilor. Ediția a II-a, Universul Juridic, București, 2007, ISBN 973-7643-15-1.
6. Anca Ileana Dușcă. Dreptul Uniunii Europene privind afacerile. Ediția a II-a, Universul Juridic, București, 2016, ISBN 978-606-673-798-2.
7. În ceea ce privește restricțiile în vigoare în temeiul legislațiilor naționale în Bulgaria, în Estonia și în Ungaria, data este 31 decembrie 1999. În ceea ce privește restricțiile în vigoare în temeiul legislației naționale în Croația, data este 31 decembrie 2002.
8. Directiva 2009/65/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 de coordonare a actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind organismele de plasament colectiv în valori mobiliare. Disponibilă la : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A02009L0065-20250117 [Accesat 7.05.2025].
9. Pentru operațiunile de factoring, a se vedea Lilia Gribincea. Dreptul comerțului international. Tratat.Chișinău, 2014, ISBN 978-9975-58-027-4, p592.