

Compatibilitati între cadrul romanesc al politicii regionale si reglementarile UE privind ajutorul de stat

Raport final

Gabriela Dragan si Isabela Atanasiu¹

INTRODUCERE SI REZUMAT

SECTIUNEA 1.

1.1. Legaturile existente între politica regionala si controlul ajutoarelor de stat în cadrul UE

1.1.1. Ajutorul public acordat firmelor – instrument de politica regionala

1.1.2. Legatura dintre politica regionala si controlul privind ajutorul de stat în UE

¹ *Gabriela Dragan* este conferentiar in cadrul Academiei de Studii Economice, Facultatea de Relatii Economice Internationale, Bucuresti (adresa e-mail: gabriela.dragan@pcnet.ro) iar *Isabela Atanasiu* este cercetator stiintific la Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Forenta, Italia (adresa e-mail: isabela.atanasiu@iue.it).

**1.1.3. Rolul jucat de reglementarile privind ajutoarele de stat în asigurarea
coerenței politicii regionale în cadrul UE**

1.1.4. Cum sunt cele doua seturi de politici coordonate în practica ?

1.2. Politica regionala în Romania: privire globala asupra situatiei prezente

1.2.1. Scurta prezentare a politicii regionale romanesti

1.2.2. Cadrul legal si institutional curent

1.2.3. Planul National de Dezvoltare

1.2.4. Capacitatea de management si procedurile financiare

1.2.5. Monitorizare si audit

**1.3. Controlul ajutoarelor de stat în Romania: privire globala asupra situatiei
prezente**

**1.3.1. Obligatiile asumate de România în domeniul controlului ajutoarelor de
stat**

**1.3.2. Legislatie de baza, aranjamente institutionale, proceduri de control si
monitorizare**

1.3.3. Modelul curent al subventionarii în România

SECTIUNEA 2

2.1. Scheme privind dezvoltarea regionala utilizate în prezent în România

**2.1.1. Scheme privind dezvoltarea regionala care implica folosirea
instrumentelor fiscale**

2.1.1.1. Zonele D

2.1.1.2. Parcurile industriale

2.1.1.3. Zone libere

2.1.2. Scheme privind dezvoltarea regionala care implica alocari bugetare

2.1.2.1. Zone de reconversie industrială

SECTIUNEA 3

3.1. Compatibilitati între schemele regionale care implica ajutor de stat si
acquis-ul comunitar privind ajutorul de stat

3.1.1. Când pot fi calificate măsurile fiscale drept ajutor de stat?

3.1.2. Ce reguli se aplica ajutorului fiscal acordat în contextul dezvoltării
regionale ?

3.1.3. Incompatibilitati între schemele fiscale care implica ajutor de stat si
acquis-ul comunitar

3.1.4. Implicatiile juridice ale amendării schemelor românești de dezvoltare
regionala care implica ajutor de stat

RECOMANDARI PRIVIND POLITICA DE PRE-ADERARE

ANEXE

BIBLIOGRAFIE

LISTA ACRONIMELOR UTILIZATE ÎN CADRUL RAPORTULUI

ANDR	Agentia Nationala de Dezvoltare Regionala
ADR	Agentia de Dezvoltare Regionala
BEI	Banca Europeana de Investitii
CDR	Consiliul de Dezvoltare Regionala
CE	Comisia Europeana
CNDR	Consiliul National de Dezvoltare Regionala
CSC	Cadru de sprijin comunitar
DCE	Delegatia Comisiei Europene la Bucuresti
FEDR	Fondul european de dezvoltare regionala
FEOGA	Fondul european de orientare si garantare pentru agricultura.
FN	Fond National
FNDR	Fondul National de Dezvoltare Regionala
FS	Fonduri structurale
FSE	Fondul social european
GR	Guvernul României
HG	Hotarâre de Guvern
IFOP	Instrumentul financiar pentru orientare în domeniul pescuitului
IMM	Întreprinderi mici si mijlocii
ISPA	Instrument pentru politici structurale de pre-aderare
MAPM	Ministerul Apelor si Protectiei Mediului
MDP	Ministerul Dezvoltarii si Prognozei
MEC	Ministerul Educatiei si Cercetarii
MFP	Ministerul Finantelor Publice
MIE	Ministerul Integrarii Europene
MIMMC	Ministerul Întreprinderilor Mici si Mijlocii si al Cooperatiei
MLPTL	Ministerul Lucrarilor Publice, Transporturilor si Locuintei
NUTS	Nomenclatorul unitatilor teritoriale statistice

Proiect PHARE RO-9907-02-01: *Studii privind impactul perioadei de pre-aderare*
Studiul nr.8: *Compatibilitati între cadrul românesc al politicii regionale si*
reglementarile UE privind ajutoarele de stat

ONG	Organizatii Non-Guvernamentale
OPCP	Oficiul de plati si contractare Phare
OU	Ordonanta de urgenta (emisa de Guvernul României)
PDR	Planul de dezvoltare regionala
PHARE	Asistenta pentru restructurare economica pentru Polonia si Ungaria
PIB	Produs intern brut
PND	Planul national de dezvoltare
RICOP	Programul de Restructurare a Întreprinderilor si Conversie a Fortei de Munca
SAPARD	Programul special de actiune de ajutor în procesul de pre-aderare pentru agricultura si dezvoltare rurala
UE	Uniunea Europeana

INTRODUCERE

Cu un PIB pe locuitor (în PPC²) care atingea în anul 2000 numai 24% din media UE³, si cu o rata a somajului de 7% (proiectata fiind sa creasca),⁴ România este astazi una din cele mai sarace tari candidate. Dezechilibrele economice si sociale mostenite de la sistemul centralizat-planificat s-au agravat si au devenit mult mai evidente în perioada de tranzitie, astfel încât a aparut necesara articularea unui cadru propice sustinerii dezvoltarii regionale.

În contextul pregatirilor pentru aderarea la UE, cadrul politicii regionale, realizat de autoritatile romane, trebuie nu doar sa raspunda nevoilor specifice economiei romanesti, ci si sa fie compatibila cu cadrul structural al asistentei comunitare. Aceasta ultima conditie este necesara nu doar pentru a obtine sustinerea financiara pentru perioada pre-aderarii (prin instrumentele ISPA, SAPARD si PHARE 2000-2006) dar si pentru a pregati momentul în care Romania, dupa aderare, va beneficia de asistenta structurala comunitara (prin Fondurile Structurale si Fondul de Coeziune).

Pentru o tara fara traditie în domeniul politicii regionale, si, mai mult, cu resurse limitate destinate interventiilor structurale, cadrul arhitectonic al unei politici regionale, care sa satisfaca ambele criterii mentionate anterior, nu este usor de proiectat. Mare parte din aceste probleme vor fi examinate în detaliu în cadrul Studiului nr.9. In schimb, studiul nostru se concentreaza asupra unui aspect specific politicii regionale romanesti, respectiv asupra folosirii ajutoarelor de stat în cadrul programelor de dezvoltare regionala. Concret, studiul de fata cauta sa determine daca instrumentele implicând ajutor de stat folosite de autoritatile

² PPP= Paritatea Puterii de Cumparare

³ Eurostat, Statistics in Focus, Economy and Finance, No.28/2001: *GDP of Candidate Countries – annual GDP, growth rate and main aggregates.*

⁴ European Commission, DG ECFIN: Autumn 2001 *Economic Forecasts for the candidate Countries*, EUROPEAN ECONOMY, Supplement C – Economic Reform Monitor, No.4/2001, OOEPEC Luxembourg.

romanesti in atingerea obiectivelor dezvoltarii regionale sunt în concordanta cu restrictiile impuse de reglementarile UE privind folosirea ajutoarelor de stat în context regional (termenii de referinta pentru actualul studiu sunt inclusi în Anexa 1). Problema devine cu atât mai importanta cu cât, în cazul negocierilor pentru Capitolul 6 (Concurenta), România a declarat ca accepta întreg acquis-ul comunitar privind ajutoarele de stat si ca nu solicita perioade de tranzitie sau derogari. În mod implicit, studiul va conduce la formularea unor recomandari generale privind modul în care trebuie proiectate schemele privind dezvoltarea regionala, în deplina concordanta cu reglementarile UE privind ajutorul de stat.

SECTIUNEA 1.

1.1.Explicarea corelatiilor existente în UE între politica regionala si controlul ajutoarelor de stat

1.1.1. Acordarea de ajutoare publice – instrument al politicii regionale

Politica regionala poate fi definita ca reprezentând utilizarea, de catre autoritatile publice, a unei combinatii de instrumente de politica economica în scopul stimulării investitiilor, creării de noi locuri de munca si al îmbunatatirii conditiilor de viata, într-o regiune/teritoriu anume⁵. Asemenea instrumente de politica

⁵ Pentru o mai detaliata si accesibila trecere în revista a literaturii economice în favoarea sau împotriva unei interventii publice în vederea promovării obiectivelor specifice dezvoltării regionale, precum si justificarea politicii regionale la nivelul UE, vezi, de exemplu: Reiner Martin (1998): *Regional Policy in the European Union*, Centre for European Policy Studies, Brussels, pp.18-32, Yves Herve and Robert Holzmann (1988): *Fiscal Transfers and Economic Convergence in the EU: An Analysis of Absorbtion Problems and an Evaluation of Literature*, Nomos Verlagsgessellschaft, Baden-Baden, Loukas Tsoukalis (1999): *The New European Economy Revisited*, Oxford, Oxford University Press, pp.187-222.

economica acopera o plaja larga, de la cele cu caracter general – ca de pilda, cadrul legal destinat sa sustina dezvoltarea, reglementarile economice – la masuri specifice – de exemplu, ajutor de stat acordat firmelor cu scopul de a stimula investitiile sau de a sustine proiecte de restructurare.

Ajutoarele de stat reprezinta un instrument traditional, cu rol important în „echipamentul de interventie” al decidentilor politici de oriunde, inclusiv în statele membre ale UE. Cel mai recent Raport al Comisiei pe acest subiect, *State Aid Survey*⁶, arata ca în perioada 1995-1999, ajutorul regional (care reprezinta ajutor public acordat formelor din consideratii legate de politica regionala) reprezinta circa 56% din ajutorul de stat acordat în UE. Evident, structura cheltuielilor variaza atât ca nivel cat si ca forma de la un stat la altul, în functie de problemele regionale specifice, viziunea decidentilor politici si, nu în ultimul rând, de existenta resurselor publice destinate unui asemenea obiectiv. Tabelul 1 ilustreaza variatiile cheltuielilor reprezentând ajutoare regionale, înregistrate în tarile membre în perioada 1995-1999⁷.

⁶ Vezi Comisia Europeana (2001): *Ninth Survey on State Aid in the European Union*, COM(2001) 403(01), pp.40-47

⁷ Este interesant de observat faptul ca nivelul cheltuielilor reprezentand ajutoare regionale în cele “patru tari de coeziune” (Grecia, Irlanda, Spania si Portugalia) este mai redus decat cel înregistrat în tarile dezvoltate ale UE, precum Germania sau Italia, în ciuda alocarilor preferentiale de Fonduri Structurale acordate celor dintai. Acest lucru vine în sprijinul ideii ca nivelul cheltuielilor cu ajutoarele regionale reprezinta nu doar o problema de prioritati politice, dar si una dependenta de nivelul resurselor disponibile. Probabil, din acest motiv, tarile candidate alocă, de regula, considerabil mai putine resurse programelor regionale decat tarile membre – vezi inventarul annual al ajutoarelor publicat de autoritatile din domeniul ajutoarelor de stat din diferite tari candidate (accesibil de pe website DG COMP: http://europa.eu.int/comm/competition/enlargement/candidate_countries). Din acest punct de vedere, nici Romania nu reprezinta o exceptie: Inventarul ajutoarelor de stat, acoperind perioada 1996-1999, recent publicat de Oficiul Român al Concurenței (vezi http://www.oficiulconcurenței.ro/Report19961999_english.htm), indica faptul ca în perioada 1996-1998, Romania nu a alocat nici un fel de resurse bugetare pentru ajutoare regionale. Aceasta categorie de scheltuieli va fi introdusa începând cu anul 1999. În acelasi an, ajutoarele regionale au reprezentat numai 0,16% din totalul ajutoarelor de stat romanesti. În orice caz, aceste cifre trebuie citite cu oarece rezerve. Dupa cum se va prezenta în detaliu în Sectiunea 1, Punctul 1.3, valorile mentionate anterior în inventarul ajutoarelor de stat nu reflecta decat o parte a ajutoarelor de stat acordate în Romania, ignorand ajutoarele care iau forma facilitatilor fiscale acordate firmelor. Mai mult, este foarte probabil ca cel puțin o parte a ajutoarelor de stat incuse în acest inventar drept ajutoare orizontale (cercetare, mediu, investitii generale, etc) pot fi, în mod normal, calificate ca “ajutoare regionale”.

Tabelul 1: Ajutoarele regionale (pe locuitor în regiunile asistate, în Euro) si ca % din total PNB

	Ajutorul regional pe locuitor în regiunile asistate (Euro)		Ajutorul regional ca % în PNB	
	1995-1997	1997-1999	1995-1997	1997-1999
Austria	45,4	59,4	0,07	0,09
Belgia	68,4	61,9	0,11	0,10
Danemarca	14,5	13,6	0,01	0,01
Germania	297,8	208,9	0,50	0,34
Grecia	63,7	47,7	0,68	0,45
Spania	9,8	11,3	0,06	0,06
Finlanda	36,9	31,7	0,08	0,06
Franta	58,1	78,9	0,12	0,15
Irlanda	51,8	43,5	0,31	0,21
Italia	266,9	148,1	0,79	0,39
Luxemburg	188,5	155,6	0,23	0,17
Olanda	34,7	28,7	0,03	0,02
Portugalia	2,7	3,4	0,03	0,03
Suedia	122,9	103,8	0,10	0,08
Marea Britanie	41,7	37,9	0,089	0,07
UE 15	121,1	87,4	0,30	0,20

Sursa: European Commission (2001), Ninth Survey on State Aid, p.41

Ajutorul de stat joaca de asemenea un rol important in interventiile structurale ale Comisiei. De exemplu, pe parcursul celei de a doua perioade de programare a Fondurilor Structurale (1994-1999), UE a orientat 40% din bugetul Fondurilor Structurale (170 miliarde Euro) pentru a „sustine proiecte de investitii” în regiunile europene asistate sub Obiectivele 1 si 2. Trebuie spus ca totusi, începând cu a treia perioada de programare a Fondurilor Structurale (2000-2006), Comunitatea a decis reducerea ajutorului public în favoarea altor forme structurale de interventie (de exemplu, sustinerea financiara a formarii capitalului uman si

constructia infrastructurii), atât „ca rezultat al mai strictelor reglementari UE privind ajutorul de stat dar si ca o recunoastere a pierderilor semnificative care apar ca urmare a acestei forme de sustinere”⁸. În ciuda recentelor modificari de prioritati, ajutoarele de stat continua sa reprezinte o parte semnificativa în cheltuielile structurale comunitare - cifrele cuprinse în tabelul de mai jos ilustreaza dimensiunea asistentei comunitare catre firmele care actioneaza în regiunile acoperite de Obiectivul 1, în raport cu alte prioritati, în perioada 1994-1999 si 2000-2006.

Tabelul 2: Alocarea Fondurilor Structurale pe prioritati de asistenta (infrastructura, formarea capitalului uman, ajutor de stat acordat companiilor, alte prioritati), pe parcursul perioadei de programare 1994-1999 si 2000-2006

Perioada de programare 1994-1999						
	Infrastructura	Resurse umane	Sustinerea directa a investitiilor		Altele	Total
			Industria & Servicii	R&D + IT		
Belgium	113	116	291	95	89	794
Germany	1288	4256	5537	714	357	15911
Greece	6406	3287	1009	331	71	13980
Spain	11580	7602	4482	762	2628	31146
France	790	752	226	79	195	2702
Ireland	1319	2730	1286	62	545	7640
The Netherlands	39	31	24	12	20	164
Portugal	5271	4753	4060	504	805	17857

⁸ Vezi Comisia Europeana (2001): *Second Report on Economic and Social Cohesion* si, în special, “Partea III: Bugetul UE si contributia politicilor structurale la realizarea coeziunii economice si sociale”, disponibil la http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/p323_en.htm

Proiect PHARE RO-9907-02-01: *Studii privind impactul perioadei de pre-aderare*
 Studiul nr.8: *Compatibilitati între cadrul românesc al politicii regionale si*
reglementarile UE privind ajutoarele de stat

UK	1060	1579	1109	215	386	5137
Austria	46	50	48	10	6	232
Finland	0	182	252	0	0	560
Sweden	39	97	97	14	20	367
EUR 13	33882	27844	22644	3954	5241	113540
Perioada de programare 2000-2006						
	Infrastructura	Resurse umane	Sustinerea investitiilor	directa a	Altele	Total
			Industry & Services	R&D + IT		
Belgium	91	171	136	118	45	645
Germany	4340	5414	5160	164	767	19120
Greece	9051	3983	791	336	2562	20951
Spain	14442	8646	4302	1008	1344	34002
France	1159	867	61	305	105	3084
Ireland	1414	867	61	305	105	3084
The Netherlands	33	20	38	5	10	132
Portugal	4655	5040	4879	518	3094	20664
UK	201	272	300	11	16	875
Austria	11	53	73	25	5	250
Finland	0	266	413	n.a.	n.a.	917
Sweden	76	150	170	82	52	721
EUR 13	44401	30960	20029	4467	8920	129282

Sursa: compilate pe baza Tabelului A.36, Comisia Europeana (2001): Second Report on Economic and Social Cohesion, Statistical Annex, p.56.

Nu în cele din urma, ajutoarele de stat joaca de asemenea un rol important în contextul asistentei de pre-aderare acordate tarilor candidate prin PHARE. De exemplu, pentru perioada de programare 2000-2006, pana la 35% din fondurile Phare au fost alocate în vederea „îmbunatatirii dezvoltarii în regiunile ramase în urma sau sustinerea procesului de restructurare a industriei grele confruntate cu

dificultati” în tarile candidate⁹. Parte din cheltuielile PHARE alocate pentru aceste obiective iau forma ajutoarelor de stat catre industrie si servicii. Un exemplu ilustrativ în acest sens îl reprezinta co-finantarea realizata de UE prin programul PHARE 200-2006 a masurilor implicând ajutor de stat în vederea sustinerii programului de asistenta destinat celor 11 „zone de restructurare industrială” – program ce va fi examinat în detaliu în Sectiunea 2.

1.1.2. Legaturile existente între politica regionala si controlul ajutoarelor de stat în cadrul UE

În subcapitolul anterior am aratat ca ajutorul de stat reprezinta un instrument de politica regionala folosit în mod curent atât la nivelul statelor membre cât si la nivelul UE. Care este relevanta controlului realizat în cadrul UE privind acordarea acestor ajutoare ?

În sistemul de guvernare pe mai multe nivele realizat la nivelul UE, interventiile structurale ale Comunitatii co-exista cu politica regionala a statelor membre. Cu toate acestea, în vreme ce Comisia își concentreaza interventiile în regiunile cele mai dezavantajate din perspectiva europeana, statele membre au ca obiectiv esential reducerea propriilor disparitati regionale interne. Ca urmare a faptului ca urmarirea unor obiective paralele poate reduce eficienta interventiilor comunitare la nivel regional, Comisia cauta sa influenteze modul în care statele membre alocă fonduri regionale astfel încât sa asigure coerenta acestor actiuni. În acest scop, Comunitatea se sprijina pe „magnetismul” Fondurilor Structurale (necesitatea co-finantarii pentru obtinerea asistentei prin Fonduri structurale, determina macar partial statele membre sa-si orienteze resursele spre sustinerea dezvoltarii în regiunile asistate si de UE). Pe de alta parte, Comunitatea cauta

⁹ Vezi <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare>, în special Sectiunea 2.2 (Investment Support) si 2.3 (Moving to Structural Funds).

sa-si „calibreze” modul de cheltuire a fondurilor în cadrul tarilor membre prin intermediul reglementarilor privind ajutoarele de stat (de exemplu, limitând cheltuielile regionale în tarile cele mai dezvoltate ale UE). Acest lucru a fost posibil pana acum prin faptul ca folosirea ajutoarelor de stat în contextul dezvoltarii regionale cade sub incidenta reglementarilor comunitare privind concurenta.

Într-adevar, ajutoarele de stat acordate direct anumitor agenti economici (firme) au capacitatea potentiala de a distorsiona concurenta în cadrul pietei interne., prin favorizarea anumitor companii în dezavantajul altor companii. Ca atare, acest ajutorul public va fi considerat ca implicând „ajutor de stat” si, ca atare, va intra sub incidenta reglementarilor UE aplicate în acest caz. (Trebuie facuta observatia ca regulile UE privind ajutorul de stat se aplica nu numai masurilor de sustinere care sunt finantate/sustinite exclusiv din surse comunitare dar si acelora co-finantate de UE prin intermediul Fondurilor Structurale).

Art.87(1) al Tratatului EC contine o interdictie cu caracter general privind ajutoarele de stat care distorsioneaza sau ameninta sa distorsioneze concurenta în interiorul pietei interne. Cu toate acestea, Art.87(3) enumera o serie de exceptii de la aceasta regula generala, cele mai importante vizând dezvoltarea regionala si coeziunea economica si sociala. Ca atare, Art.87(3)(a) împuterniceste Comisia sa aprobe acele ajutoare de stat destinate „sa promoveze dezvoltarea economica a zonelor în care standardul de viata este anormal de scazut sau care se confrunta cu serioase probleme privind ocuparea fortei de munca”. În schimb, Art.87(3)(c) permite Comisiei sa aprobe acele masuri implicând ajutor de stat destinate sa „faciliteze dezvoltarea anumitor activitati economice sau anumitor zone economice, conditia fiind ca aceste ajutoare sa nu afecteze conditiile comerciale contrar intereselor comune.” (NB:sublinierea noastra).

Reglementarile UE privind ajutoarele de stat includ o metodologie detaliata privind selectarea acelor regiuni europene care pot beneficia de sus-amintitele

exceptii. În plus, sunt stabile criteriile precise privind aprobarea si folosirea ajutoarelor de stat în aceste regiuni, toate acestea fiind destinate sa aduca sub controlul UE nivelul ajutoarelor regionale cheltuite în tarile membre¹⁰. Aceste criterii si limite vor fi prezentate în detaliu la Punctul 2. În cazul acestei sectiuni este relevant sa notam faptul ca metodologia curenta de selectare a regiunilor calificate drept „regiuni asistate” conform Art.87(3)(a) este identica cu cea pentru selectarea regiunilor asistate de UE sub Obiectivul 1 al Fondurilor Structurale (respectiv, regiuni la nivel teritorial-administrativ NUTS¹¹ II, în care PNB/locuitor este sub 75% din media UE). În acest caz, legatura directa cu obiectivele urmarite de politica regionala este foarte evidenta si directa: reglementarile UE permit folosirea ajutoarelor de stat într-un mod mai generos în „regiunile asistate”, sustinute de UE conform Obiectivului 1 al Fondurilor Structurale (si unde, într-adevar, Art.87(3)(a) permite o co-finantare a proiectelor investitionale de catre UE). În contrast, Art.87(3)(c) ofera o oarecare flexibilitate tarilor membre în atingerea obiectivelor privind coeziunea interna. Prin urmare, exceptiile prevazute de Art.87(3)(c) si aplicabile în cazul „regiunilor asistate” selectate uneori, dar nu întotdeauna, la nivel administrativ NUTS III, coincid cu acele regiuni asistate sub Obiectivul 2 al Fondurilor Structurale. (Ca regula generala, aceste regiuni sunt selectate printre cele cu probleme de reconversie industriala – în care ajutorul de stat este permis pentru a sprijini procesul de restructurare industriala/reconversie si/sau sa compenseze consecintele sociale legate de pierderea masiva a locurilor de munca).

Trebuie de asemenea facuta observatia ca exista o inerenta tensiune între obiectivele urmarite la nivelul politicii regionale si cele vizate de reglementarile UE privind ajutoarele de stat. O asemenea tensiune este inevitabila atât timp cat

¹⁰ Vezi European Commission (1998): *Guidelines on National Regional Aid*, OJ C /α, 10.03.1998, pp 9-31-

¹¹ *Nomenclatorul Statistic al Unitatilor Teritoriale (NUTS)* a fost creat de European Office for Statistics (Eurostat) cu scopul de a crea o structura teritoriala coerenta. A fost folosit în cadrul legislatiei comunitare începând cu 1988. În prezent, actualul nomenclator împarte cele 15 tari în 78 nivele NUTS I, 210 nivele NUTS II si 1093 NUTS III.

cele doua seturi de politici economice evalueaza rolul si efectele generate de ajutoarele de stat pornind de la criterii si obiective economice diferite. În cazul politicii regionale, decidentii masoara eficienta ajutoarelor de stat prin contributia la convergenta (macro-economica) regionala si efectele privind coeziunea sociala. Pentru cei care aplica legislatia din domeniul concurentei, pe de alta parte, ajutorul public este justificat în masura în care remediază anumite deficiente ale pietei si, numai atât timp cat, beneficiile create de ajutoare depasesc inevitabilele efecte negative legate de distorsionarea concurentei. Cu toate acestea, atât timp cat Art.87(3)(a) si (c) permite un numar de exceptii de la disciplina ajutoarelor de stat, justificabile prin ratiuni legate de atingerea coeziunii, reglementarile UE privind ajutorul de stat pot într-adevar sa contribuie la atingerea unei mai mari consistente între interventiile regionale ale UE si cele ale statelor membre.

Trebuie mentionat faptul ca preocuparile privind asigurarea unei mai mari consistente între interventiile regionale ale UE si ale statelor membre, si, drept urmare, privind asigurarea unei mai mari coerente între obiectivele urmarite de politicile regionale ale UE si ale statelor membre, sunt de data relativ recenta. În *First Cohesion Report* (1996)¹², Comisia a examinat pentru prima data consecintele lipsei de consistenta geografica între regiunile asistate de UE si cele asistate de statele membre, conform criteriilor stabilite de reglementarile UE privind ajutoarele de stat. A aparut cu evidenta faptul ca pe parcursul perioadei de programare 1994-1999, 6,6% din populatia UE traia în regiuni asistate prin intermediul Fondurilor Structurale si nu de catre statele membre. Într-o asemenea situatie problema era dacă, conform reglementarilor UE privind ajutoarele de stat, Fondurile Structurale pot co-finanta în aceste regiuni numai ajutoarele publice pentru proiecte de R&D si IMM, nu si proiectele pentru investitii importante (reamintim faptul ca ajutoarele de stat pentru proiecte mari

¹² Disponibil la

http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/repc0_en.htm

de investitii sunt permise numai în regiunile care îndeplinesc statutul de „regiune asistata” conform Art.87(3)(a) sau (c)¹³. Mai mult, s-a constatat ca nivelul ajutoarelor regionale cheltuite în statele membre mai dezvoltate depaseste cu mult pe cel înregistrat în tarile de coeziune – o situatie care nu poate fi contrabalansata chiar daca se are în vedere o alocare preferentiala a Fondurilor Structurale. Raportul concluzioneaza ca în viitor, reglementarile UE privind ajutoarele de stat ar trebui sa corecteze aceste incoerente, prin, *inter alia*, reducerea nivelului global al ajutoarelor de stat în statele membre si transformarea eligibilitatii pentru asistenta UE într-unul din criteriile de acordare a asistentei în cadrul politicilor regionale din fiecare stat membru.

Ca rezultat al acestei analize, în primavara lui 1998, Comisia a întarit reglementarile aplicabile ajutoarelor regionale¹⁴, adoptând reglementari speciale care sa permita o evaluare caz cu caz în cazul proiectelor de investitii mari¹⁵, în documentul intitulat „*Communication on the links between regional and competition policies*”¹⁶. (Prima din aceste masuri implica o reducere a pragului intensitatii ajutoarelor regionale acordate în regiuni asistate. A doua masura își propune sa reduca nivelul ajutorului regional în cazul unor proiecte mari de investitii chiar sub pragul aprobat. A treia masura este menita sa explice masurile adoptate astfel încât sa asigure consistenta geografica între regiunile asistate de catre UE si cele asistate de tarile membre însele.) Prin urmare, începând cu anul 2000, regiunile asistate de catre UE sub Obiectivul 1 coincid integral cu cele asistate de catre statele membre conform Art.87(3)(a), întrucât regiunile asistate

¹³ Douglas Yuill, John Bachtler si Fiona Wishlade - ECRP, Univ. of Strathclyde, în *European Regional Incentives*, 14th edition (Bowker-Saur, London), raport privind disputele de la începutul anilor 90 între DG Competition (apoi DG IV) si DG Regio (apoi DG XVI) asupra desemnării regiunilor asistate.

¹⁴ Vezi nota de subsol nr.9

¹⁵ European Commission (1998): *Multisectoral framework on regional aid for large investment projects*, OJ C 107, 07.04.1998, p. 7-18, recent amendat de un alt document emis de Comisie: *Communications from the Commission: Multisectoral Framework on Regional Aid for Large Investment Projects – Rescue and Restructuring Aid and Closure Aid for the Steel Sector*, C(2002) 315 final.

¹⁶ Communication from the Commission to the Member states on the links between regional and competition policy – reinforcing concentration and mutual consistency, OJ C 90, 26.03.1998, p.3-8

de statele membre conform Art.87(3)(c) depasesc dar includ în „cercuri concentrice” regiunile asistate de UE sub Obiectivul 2 al Fondurilor Structurale.

Pe scurt, relatia care se stabileste între reglementarile UE privind ajutoarele de stat si cele privind politica regionala pot fi descrise ca aparținând unei strategii de tip „batul si morcovul”, aplicata de UE cu scopul de a-si atinge obiectivele privind coeziunea economica si sociala. Prin urmare, Comunitatea foloseste, pe de o parte, „morcovul” reprezentat de Fondurile Structurale pentru a determina statele membre sa-si concentreze resursele în sustinerea dezvoltarii celor mai dezavantajate regiuni europene, iar, pe de alta parte, foloseste „batul” reprezentat de reglementarile privind ajutoarele de stat pentru a „calibra” cheltuielile statelor membre în conformitate cu prioritatile UE privind realizarea coeziunii economice si sociale.

1.1.3. Rolul jucat de reglementarile privind ajutoarele de stat în realizarea unei politici regionale coerente în cadrul UE

Dupa cum deja am explicat mai devreme, pentru a induce concentrarea ajutoarelor regionale în regiunile cele mai dezavantajate, reglementarile UE privind ajutoarele de stat impun un numar de restrictii privind folosirea acestor ajutoare în context regional. Aceste restrictii, destinate sa ajusteze cheltuielile cu ajutoarele regionale în functie de nevoile reale de dezvoltare ale „regiunilor asistate”, pot fi grupate în trei categorii mari, respectiv:

- a) Criterii spatiale sau geografice de selectare a regiunilor asistate;
- b) Limitari cantitative sau de volum;
- c) Conditii privind aprobarea si folosirea.

a) Criterii spatiale (sau geografice)

În mod concret, aceasta categorie de restrictii consta într-un set de criterii geografice si indicatori de dezvoltare inclusi într-o metodologie privind selectarea „regiunilor asistate” conform Art.87(3)(a) sau (c). Aceasta metodologie utilizata în prezent în UE este inclusa într-un document publicat de Comisia Europeana în 1998, *Regional Aid Guidelines*¹⁷.

Dupa cum am aratat mai devreme, regiunile europene eligibile pentru statutul de „regiuni asistate” conform Art.87(3))a) sunt selectate la nivelul administrativ NUTS II, în zone cu un PBG/locuitor determinat în PPP (paritatea puterii de cumparare) sub 75% din media comunitara (pe parcursul ultimilor trei ani pentru care sunt disponibile statistici regionale). Începând cu perioada 2000-2006, aceste regiuni coincid integral cu cele asistate de UE sub Obiectivul 1 al Fondurilor Structurale. În schimb, regiunile europene acoperite de Art.87(3)(c), sunt selectate conform unei metodologii care încearca sa ofere statelor membre o oarecare flexibilitate în atingerea obiectivelor interne de coeziune. Asemenea regiuni, dupa cum vom explica pe scurt mai departe, sunt selectate la nivel NUTS III, printr-o procedura în doi timpi, care cauta sa tina cont de particularitatile regiunilor dezavantajate, atât din perspectiva europeana cat si nationala.

Într-un prim stadiu, fiecarui stat membru îi sunt alocate „cote nationale” dintr-o cota globala stabilita la nivel european (exprimata ca procent din populatia UE). „Cotele nationale” din aceasta cota globala sunt determinate în functie de ponderea populatiei fiecarui stat membru la nivel NUTS III, cu o deviatie de 15% în termeni de PIB/locuitor sau de rata a somajului, fata de nivelul national mediu. „Cotele nationale” astfel obtinute sunt apoi „ajustate” în functie de pozitia relativa a satelor membre fata de cei doi indicatori în raport cu media comunitara.

¹⁷ vezi nota nr.9

Într-o a doua etapa, statele membre trimit Comisiei Europene o lista cu regiunile administrative la nivel NUTS III propuse a fi desemnate ca „zone asistate” conform Art.87(3)(c). Aceste propuneri trebuie sa fie justificate prin „natura dezavantajelor economice” ale regiunilor propuse – statele membre putând sa aleaga pana la cinci indicatori relevanti, simpli sau combinati, pentru a demonstra existenta unor probleme regionale particulare. Exemple de asemenea indicatori propusi în trecut de statele membre în acest scop: evolutia si structura somajului, presiunea demografica, structura economia regionala, etc.

Este important sa observam ca acest criteriu de eligibilitate, respectiv dimensiunea regiunii asistate si folosirea indicatorilor de disparitate în procesul de selectie, nu este optional ca obligatoriu în aprobarea statutului de „regiune asistata” conform reglementarilor UE privind ajutoarele de stat.

b) Limitari cantitative

A doua categorie de limitari se concentreaza asupra nivelului ajutoarelor acordate în regiunile asistate. În practica, reglementarile UE impun limite volumului total al ajutoarelor care pot fi acordate pentru a sustine proiectele de investitii individuale din regiunile asistate, fie ele acordate conform unei scheme de ajutor regional sau pe baze ad hoc. În acest caz sunt relevante doua documente redactate de Comisie: *Regional Aid Guidelines*¹⁸ (1998) si *Multisectoral framework on regional aid to large investment projects*¹⁹.

Regional Aid Guidelines, din 1998, stabilesc „nivelul maxim al intensitatii ajutoarelor” în cazul ajutoarelor regionale acordate în fiecare din cele doua „regiuni asistate” acoperite de Art.87(3) (prin „intensitatea ajutoarelor” se înțelege în acest caz ponderea ajutorului în costul total al fiecarui proiect de investitii.) Aceste valori sunt prezentate în Tabelul de mai jos (Tabelul 3). Atragem atentia

¹⁸ Vezi nota 9.

¹⁹ Vezi nota 13.

ca nivelul intensitatii ajutoarelor acordate în fiecare din regiunile asistate este determinat caz cu caz, în functie de dezavantajele regionale ale fiecărei regiuni asistate si ca nu trebuie sa depaseasca nivelul maxim prezentat mai jos²⁰.

Tabelul 3: Nivelul maxim al ajutoarelor regionale conform Regional Aid Guidelines (1998)

	Firme mari (exprimat in NGE ²¹)			IMM (gross)
	Regiuni "Standard"	Regiuni dincolo de granite (insule etc.)	Regiuni cu densitate redusa a populatiei	
Regiuni asistate conform Art. 87 (3) (a):				
Cu un PIB/loc < 60% media comunitara	50%	65%	50%	+ 15%
Cu un PIB/loc > 60% media comunitara (si mai mic ducut 75% din media comunitara)	40%	50%	40%	+ 15%

²⁰ Nivelul intensitatii ajutoarelor aprobat de DG Competition pentru regiunile asistate din fiecare stat membru poate fi vizualizat la http://www.europa.eu.int/comm/competition/state_aid/regional/2000/.

²¹ NGE (*Net Grant Equivalent*) înseamna *Ajutor Echivalent Net* spre deosebire de GGE (*Gross Grant Equivalent*), *Ajutor Echivalent Brut*. În vreme ce GGE reprezinta valoarea nominala a ajutorului, exprimata ca procent din valoarea eligibila a proiectului, NGE reprezinta beneficiul final. Se prefera folosirea acestui indicator datorita diferentelor legate de nivelul gradului de impozitare, diferit de la o tara la alta.

Regiuni asistate conform Art. 87 (3) (c):				
Standard	20%	30%	30%	+ 10%
Prosperare (by EU average standards in terms of GDP/cap)	10%	20%	20%	+ 10%

Sursa: European Commission (2002): *Vademecum of Community Rules on State Aid*²²

Multisectoral framework on regional aid to large investment projects reprezinta un instrument de reglementare care permite Comisiei sa reduca în continuare nivelul ajutoarelor regionale acordate în cazul proiectelor de investitii mari realizate în regiunile asistate, fie în cazul ajutoarelor acordate pe baze ad hoc fie pe baza unei scheme regionale aprobate anterior. Urmare a recentului amendament adus acestui document²³, proiectele de investitii unde cheltuielile eligibile sunt peste 50 milioane Euro, vor fi subiectul unui prag regional mai redus, precum apare mai jos. (N.B.: *este de la sine înteles ca ajutoarele acordate sub aceste praguri trebuie de asemenea sa respecte pragurile de intensitate mentionate anterior*).

<i>Cheltuieli eligibile între 50 si 100 milioane euro</i>	<i>50% din pragul regional</i>
<i>Cheltuieli eligibile peste 100 milioane euro</i>	<i>34% din pragul regional</i>

Nivelul ajutoarelor care poate fi aprobat pentru fiecare din proiectele de investitii va fi determinat folosind urmatoarea formula:

²²

Available

at

http://www.europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/vademecum/vademecum_en.htm.

²³ Vezi nota 13

$$A = R \times (50 + 0.50B + 0.34C)$$

Unde A = nivelul aprobat al ajutoarelor

R = pragul neajustat al intensitatii ajutoarelor

B = cheltuieli eligibile între 50 si 100 milioane

C = cheltuieli eligibile peste 100 milioane euro

De observat ca A va fi multiplicat cu 1.5 daca proiectul este co-finantat prin Fonduri Structurale si este considerat a fi un proiect de „importanta semnificativa pentru economia europeana”, conform Art.25 si 26 al Reglementarii 1269/1999 privind reglementari generale legate de Fondurile Structurale²⁴.

Multisectoral Framework (în varianta sa recent amendata) exclude urmatoarele categorii de investitii mari de la beneficiul ajutoarelor regionale:

?? Proiecte de investitii mari, realizate de companii cu o cota mare de piata (de pilda care au sau pot avea dupa realizarea proiectului de investitii, o cota de piata de peste 25%) si proiecte de investitii care adauga pietei relevante într-un domeniu mai mult decât 5% din capacitatea de productie existenta (cu exceptia acelor sectoare care înregistreaza o rata anuala de crestere sau de consum peste rata medie de crestere a PIB-ului înregistrat în Spatiul Economic European). Sarcina de a proba ca nici una din aceste conditii nu se aplica în cazul unor proiecte de investitii care sunt propuse pentru sustinere, cade în sarcina statelor membre.

?? Proiecte de investitii mari realizate de firmele din sectorul siderurgic²⁵. În plus, la sfârșitul lunii decembrie 2003, se asteapta din partea Comisiei sa

²⁴ OJ L 161 din 26.06.1999

²⁵ Dupa cum sunt definite în Anexa B din *Multisectoral Framework* modificat

publice o lista actualizata a sectoarelor sensibile care, împreuna cu cel al otelului, sunt excluse de pe lista beneficiarilor de ajutoare regionale (cu exceptia situatiilor în care se estimeaza ca piata produsului care face obiectul investitiei va cunoaste o crestere rapida).

În ceea ce priveste ajutorul regional care poate fi acordat pentru sustinerea restructurarii industriale/reconversiei proiectelor din regiunile asistate, volumul acestora este limitat pornindu-se de la principiul proportionalitatii, care urmareste sa asigure faptul ca firmele beneficiare nu vor obtine nu nivel al suportului financiar destinat proiectelor de restructurare propuse, mai ridicat decât este necesar.

c) Conditii pentru aprobare si folosire

A treia categorie de restrictii impuse de reglementarile UE privind ajutoarele regionale consta în conditii privind folosirea efectiva a ajutoarelor de catre beneficiari, precum: ajutoarele de stat pot fi aprobate numai cu respectarea stricta a conditiei privind folosirea acestora numai pentru scopurile propuse si daca satisfac o serie de cerinte destinate sa reduca efectele de distorsionare a concurentei (pentru a da un exemplu concludent, în cazul companiilor care functioneaza în sectoare în care cererea este în declin si în care se înregistreaza un excedent de capacitate la nivel european, aprobarea ajutorului va fi conditionata de reducerea capacitatilor de productie în exces).

1.1.4. Cum sunt cele doua seturi de politici coordonate în practica ?

Unul din aspectele care nu sunt suficient înțelese de decidentii din domeniul politicii regionale este faptul ca ajutoarele regionale sunt subiectul unor restrictii care deriva atât din reglementarile comunitare privind ajutoarele de stat (dupa

cum am prezentat în secțiunea de mai sus) indiferent dacă provin din surse locale, regionale, naționale sau comunitare, ori sunt o combinație între acestea. De pildă, *Regional Aid Guidelines*²⁶ (1998) demonstrează cu multă claritate caracterul obligatoriu al pragului intensității ajutoarelor, stabilit pentru fiecare din regiunile asistate – care se aplică indiferent dacă ajutorul este acordat sub una sau mai multe scheme de ajutor regional, sau provin din surse locale, regionale, naționale sau comunitare, sau dintr-o combinație între acestea²⁷. Din același motiv, Multisectoral Framework include reguli care sunt obligatorii în cazul ajutoarelor regionale acordate proiectelor mari de investiții, indiferent de sursa ajutorului.

Analiza nivelului ajutoarelor regionale primite din diferite surse (naționale și comunitare) reprezintă unul din instrumentele prin care Comunitatea caută să „calibreze” suportul regional acordat statelor membre conform priorităților de coeziune. În legătură cu acest aspect importantă este metodologia privind selectarea regiunilor calificate drept „regiuni asistate” conform Art.87(3)(a) și (c) – care au fost prezentate în detaliu mai sus.

În ceea ce privește politica regională, Reglementările privind Fondurile Structurale conțin un număr de garanții *ex ante* și *ex post* prin care se urmărește ca restricțiile și condițiile impuse prin reglementările comunitare referitoare la ajutoarele de stat vor fi respectate atunci când proiectele de investiții din regiunile asistate sunt co-finanțate de UE.

Ca atare, Art.12 al *Regulamentului Consiliului nr. 1260/1999 privind dispozițiile cu caracter general legate de Fondurile Structurale*²⁸ (în continuare denumit „*Regulamentul General*”) stipulează faptul că „operațiunile finanțate prin Fondurile Structurale sau primind asistență din partea Bancii Europene de Investiții sau prin intermediul altor instrumente financiare vor fi conforme cu

²⁶ Vezi nota 9

²⁷ Regula de cumulare a ajutorului se aplică și în cazul beneficiarilor care primesc fonduri atât pentru investiții cât și pentru crearea de noi locuri de muncă.

²⁸ Vezi nota 23

prevederile Tratatului (...) inclusiv în ceea ce privește reglementarile privind concurența (...). În special, Art.29(3) al Regulamentului General subliniază că asistența acordată prin intermediul Fondurilor Structurale trebuie să fie în conformitate cu pragul ajutoarelor regionale stabilit conform cadrului comunitar privind concurența.

Ca o garanție *ex ante* a faptului că asistența prin Fonduri Structurale este conformă cu legislația comunitară privind ajutoarele de stat, Art.26(2)(e) al Regulamentului General încredințează DG Competition sarcina de a realiza analiza propunerilor de asistență venite din partea Comunității, pentru aprobare. Concret, managerii Fondurilor Structurale trebuie să identifice și să notifice către DG Competition spre aprobare, toate operațiunile de asistență care implică ajutor de stat conform Art.87(1) CE, în special atunci când fiecare operațiune de asistență cade sub incidența aplicării *Multisectoral Framework*²⁹. DG Competition are competența de a bloca contribuțiile Comisiei în acele programe care nu respectă pe de-a întregul reglementările UE privind ajutoarele de stat.

În ceea ce privește garanțiile *ex post*, o dată ce un program a fost aprobat, Autoritatea de Management respectivă are responsabilitatea asigurării tuturor operațiilor în conformitate cu reglementările comunitare (Art.34(1)(g) al Regulamentului General). Rapoartele anuale de implementare pregătite de autoritatea de management oferă detalii privind pașii care trebuie realizați în această direcție. În cele din urmă, DG Competition poate suspenda plățile și chiar decide corecții financiare în cazul în care ajutoarele nu au fost acordate în conformitate cu legislația comunitară (Art.39 al Regulamentului General).

În cazul României, problema este legată de modul în care pot fi „transpuse” mecanisme similare de coordonare între cele două seturi de politici la nivel național, în perioada pre-aderării. După cum deja am menționat, în contextul pregătirii României pentru aderarea la UE, România trebuie să realizeze un

²⁹ Vezi punctul 5 din *Vademecum of Community rules on state aid*

cadru al politicii regionale compatibil cu cel existent în UE, astfel încât sa permita primirea si utilizarea asistentei de pre-aderare si, în urmatorul stadiu, a asistentei structurale acordate prin intermediul Fondurilor Structurale. Un asemenea cadru ar trebui sa includa garantii în sensul ca atât restrictiile geografice, cantitative, cat si cele privind utilizarea fondurilor, restrictii care deriva din legislatia comunitara, sunt similare cu cele prezentate anterior. Mai mult, asemenea garantii legislative ar trebui sa existe nu numai pe hârtie, dar sa se si materializeze în proceduri functionale privind coordonarea si cooperarea între institutiile responsabile de politica regionala, pe de o parte, si cel responsabile de controlul si monitorizarea ajutoarelor de stat, pe de alta parte. În acest sens, acquis-ul comunitar privind ajutoarele regionale trebuie riguros transpus în reglementarile romanesti iar autoritatile romanesti responsabile sa dispuna de garantii adecvate (si resurse) care sa le permita sa realizeze o analiza *ex ante* si un control si monitorizare *ex post* eficiente, privind ajutoarele oferite în cadrul politicii de dezvoltare regionala.

1.2. Politica regionala în România: privire globala asupra situatiei prezente

1.2.1. Fundal: o scurta prezentare a politicii regionale în România

Începând cu anul 1976, toate activitatile economice planificate în România se desfasurau pe baza unui document intitulat „Planul national” (de aici înainte PN), elaborat la nivel central, conform principiilor specifice modelului economiei centralizate. Principalul obiectiv al PN era de a asigura o dezvoltare echilibrata, prin reducerea diferentelor privind nivelul dezvoltarii economice între unitatile administrative existente (numite atunci „judete”, unitati teritorial administrative similare regiunilor NUTS III din cadrul UE). Diferentele privind nivelul de dezvoltare erau identificate pe baza unui singur criteriu – într-o faza initiala,

nivelul industrializării. Consecințele transpunerii în practică a acestor planuri au fost realizarea unei industrializări fortate la nivelul tuturor „judetelor” și o aparentă diminuare a disparitatilor în dezvoltare, deși în realitate nu au fost urmărite nici un fel de criterii privind eficiența economică. Procesul industrializării fortate a dus la conturarea unui tablou contradictoriu: existența unei structuri industriale supra dimensionate în toate „judetele”, completată cu apariția a numeroase orașe dependente de o singură unitate industrială (mare sau mică), de regulă din domeniul industriei grele, chimiei sau construcției de mașini.

În consecință, România, în raport cu celelalte țări din Europa Centrală și de Est, s-a confruntat cu o situație unică. Rezultatele negative ale politicii economice promovate de către partidul comunist au început să fie resimțite în anii 70, să se înrăutățească în anii 80 și să fie exacerbate după 1990. Aceste consecințe pot fi resimțite astăzi, când toate „judetele” se confruntă cu probleme economice și, în special, privind restructurarea industriei.

Legea 151/1998 privind dezvoltarea regională reprezintă prima încercare coerentă, după caderea regimului comunist, de remediere a acestor probleme. Legea stabilește obiectivele fundamentale ale politicii regionale, cadrul instituțional, competențele instituțiilor implicate în planificarea și realizarea programelor de dezvoltare, precum și instrumentele specifice care pot fi folosite în cadrul politicii regionale românești. Actualul plan de dezvoltare regională³⁰ își propune să contribuie la reducerea actualelor disparități și să prevină apariția unor noi dezechilibre, în special prin stimularea unei dezvoltări echilibrate și prin accelerarea reconstrucției acelor regiuni rămase în urmă datorită unor circumstanțe istorice, geografice, economice sau politice.

Ca urmare a masivului declin economic înregistrat în România după 1990, politica de dezvoltare regională nu mai poate fi gândită exclusiv numai pornind

³⁰ Planul Național de Dezvoltare 2002-2005, disponibil la adresa:
http://www.mdp.ro/romana/dezvoltare/str_nationale/mdp/index.htm

de la reducerea disparitatilor regionale. Prin urmare, acestui obiectiv i s-a mai adaugat unul, orientat catre sustinerea restructurarii economiei în plan regional.

Conform principiilor comunitare privind realizarea coeziunii economice si sociale, România cauta sa promoveze o politica regionala ale carei obiective pe termen lung sa fie reducerea disparitatilor economice dintre regiuni iar pe termen mediu si scurt sa contracareze fenomenele negative care se manifesta la nivelul întregii economii, în special problemele sociale care rezulta din procesul de restructurare industrială (pierderea masiva a locurilor de munca si somaj).

De aceea, principalul obiectiv al Planului National de Dezvoltare (în continuare PND) pe perioada 2000-2002 a fost sa creeze conditiile necesare pentru dezvoltarea capacitatii inovative în plan teritorial si pentru aparitia de noi firme. Acestea ar trebui sa le înlocuiasca treptat pe cele vechi, care nu mai întrunesc cerintele pietei, stiut fiind ca, în actualul context al globalizarii, initiativa si informatia reprezinta premisele esentiale în cazul dezvoltarii regionale. În acest sens, obiectivul politicii de dezvoltare regionala este de a sustine regiunile, judetele, diferite alte zone si localitati în crearea unor structuri economice, sociale si culturale care sa te faca mult mai atractive.

Noul PND, pe perioada 2002-2005, își propune sa reprezinte un progres în raport cu planul anterior, în sensul ca, desi strategiile regionala ocupa, în mod necesar, o parte însemnata, un rol important a fost acordat si strategiilor sectoriale ale ministerelor.

Masurile de sustinere a dezvoltarii regionale sunt planificate si promovate într-un cadru institutional articulata la nivel central, regional si local, în conformitate cu principiile UE privind asistenta structurala: concentrare, programare, subsidiaritate si parteneriat.

1.2.2. Cadrul legal si institutional actual

În conformitate cu ultimele Rapoarte ale Comisiei³¹, România a pus deja bazele cadrului legal si institutional necesar politicii de dezvoltare regionala (în continuare PDR).

În perioada 1998-1999, România a realizat (cu asistenta Phare) un cadru institutional complex, în vederea sustinerii PDR, conform criteriilor si obiectivelor stabilite de Legea nr.151/1998 privind dezvoltarea regionala. Acest cadru urmareste îndeaproape principiile si procedurile folosite de statele membre în alocarea si managementul Fondurilor Structurale, în special în ceea ce priveste Fondul European pentru Dezvoltare Regionala (FEDR). A fost folosita o clasificare teritoriala provizorie, pornind de la cele 42 de judete (constituite la nivel administrativ NUTS III), ulterior, acestea fiind grupate în opt „micro-regiuni”, stabilite la nivel NUTS II.

Legea nr.151/1999 a dus la crearea a opt „regiuni de dezvoltare” (la nivel administrativ NUTS II), prin asociere voluntara între judete învecinate. În fiecare din aceste judete au fost create Consilii de Dezvoltare Regionala (structuri deliberative) si Agentii de Dezvoltare regionala (structuri de executie). Proiectele de dezvoltare sunt finantate din Fondul National pentru Dezvoltare Regionala (FNDR).

Ordonanta de Urgenta a Guvernului (în continuare OUG) nr.268/2000 (M.O. nr. 662/15.12.2000) a amendat cadrul legal creat de Legea nr.151/1998, modificând structura Consiliilor de Dezvoltare Regionala si procedurile de acces la FNDR.

Pana în ianuarie 2001, Agentia Nationala pentru Dezvoltare Regionala (ANDR) a administrat FNDR, realizând alocari anuale ale fondurilor catre cele opt Fonduri de Dezvoltare Regionala, fondurile fiind gestionate de catre Agentiile de

³¹ Raportul Comisiei privind progresele înregistrate de Romania în perioada de pre-aderare, Comisia Europeana, Brussels, 8 noiembrie 2000 si 13 noiembrie 2001.

Dezvoltare Regionala. Fondurile necesare proiectelor de dezvoltare regionala sunt alocate anual de la bugetul de stat, ca un capitol distinct, „politica de dezvoltare regionala”, fiind completate ulterior cu sume provenind din surse interne si externe. Asistenta financiara trebuie acordata beneficiarilor pe baze competitive, prin intermediul licitatiilor deschise.

Urmare a modificarii Guvernului, ANDR a fost desfiintata, responsabilitatile acesteia trecând în sarcina unui minister nou creat, Ministerul Dezvoltarii si Prognozei (MDP). Doi din cei cinci Secretari de Stat ai Primului Ministru sunt direct implicati în derularea PDR: unul este Secretarul de Stat pentru Investitii si Dezvoltare Regionala (responsabil de activitatea de programare si management), al doilea fiind Secretarul general (responsabil cu platile). Urmare a acestor schimbari, cadrul legislativ a fost modificat si el. Astfel, la începutul anului 2001, a fost înfiintat MDP, urmare a unor Hotarâri de Guvern din ianuarie si aprilie 2002 (OUG nr.16/2001, MO nr.13/10.01.2001 si OUG nr.340/2001, MO nr.164/02.04.2001). Aceste decizii au definit clar rolul acestui Minister, responsabil cu :

- ?? Coordonarea politicii de dezvoltare regionala la nivel national;
- ?? Realizarea PND;
- ?? Gestionarea FNDR;
- ?? Gestionarea fondurilor de pre-aderare destinate asigurarii coeziunii economice si sociale.

Ministrul Dezvoltarii si Prognozei este cel care conduce Consiliul National de Dezvoltare regionala.

Recent, Guvernul roman a adoptat doua noi ordonante cu relevanta în cazul studiului nostru, deoarece vizeaza selectarea unitatilor teritoriale care vor beneficia de programele de asistenta si de facilitati financiare, respectiv:

- ?? OUG nr.75/16.06.2000 si Legea nr.621/7.11.2001, care modifica criteriile de selectare si declarare a „zonelor dezavantajate” (asa numitele „zone D”), precum si facilitatile financiare corespunzatoare. (NB: aceste zone sunt stabilite la nivel administrativ NUTS IV; dupa 1999, au fost înfiintate 29 de asemenea zone, alte patru, la data redactarii materialului, fiind în curs de aprobare)
- ?? Hotarârea de Guvern nr.399/2001, prin care se stabilesc cele 11 zone de restructurare industrială, ca zone prioritare pentru primirea asistentei din partea UE.

Agentia Nationala pentru Folosirea Fortei de Munca a fost desemnata drept structura responsabila de implementarea Fondului Social European (FSE). Pentru a putea asigura în viitor o implementare eficienta a programelor de tip FSE este necesara întarirea capacitatii administrative a acestei agentii iar cooperarea cu MDP trebuie îmbunatatita.

1.2.3. Programare: Planul National de Dezvoltare

Planul National de Dezvoltare 2000-2002, la momentul redactarii studiului, era în curs de revizuire, astfel încât abordările sectoriale si cele regionale sa devina compatibile. Noua versiune a planului urmareste sa faca mult mai clara si eficienta coordonarea inter-ministeriala. Se urmareste, de asemenea, realizarea unui parteneriat la nivel regional, care sa includa si autoritatile regionale/locale, parteneri economici si sociali, precum si alte organizatii relevante.

Versiunea 2000-2002 a NDP a fost prezentata Comisiei, Guvernul României aprobând-o în mai 2000. Acest plan a fost primul document de programare care a implicat parteneriatul între autoritatile nationale si cele regionale, precum si a societatii civile. Trebuie de asemenea mentionat faptul ca PND a fost elaborat în conformitate cu Programul National pentru Adoptarea a Acquis-ului (PNAA), cu

Legea 151/1998 privind dezvoltare regionala în România, precum si Regulamentul CE nr.1266/99 privind coordonarea ajutorului acordat tarilor candidate în cadrul strategiei de pre-aderare.

Urmatorul plan, PND 2002-2005, este revazut pornind de la o noua abordare metodologica, recent elaborata de MDP si respecta toate procedurile indicate de Comisia Europeana. Aceasta metodologie specifica atributiile si responsabilitatile tuturor institutiilor implicate în realizarea coeziunii economice si sociale, respectiv Ministere, Agentii de Dezvoltare Regionala, sindicate, salariatii, organizatii sociale.

În vederea respectarii principiului concentrării, Programul Phare 2000, prin componenta „Coeziune economica si sociala”, a cofinantat trei din cele sase axe de prioritati incluse în PND (versiunea 2000), respectiv:

- ?? Sustinerea întreprinderilor mici si mijlocii din sectorul productiv;
- ?? Îmbunatatirea si dezvoltarea infrastructurii locale,
- ?? Dezvoltarea resurselor umane.

Folosirea criteriului disparitatilor regionale s-a dovedit a fi inadecvata în cazul României, deoarece, din punct de vedere economic, nu sunt disparitati economice semnificative între regiuni, consecintele negative ale actualului proces de restructurare economica afectând, mai mult sau mai putin, întreaga tara.

Urmare a acestui aspect, Phare 2000 a operat cu doua noi concepte : „regiuni de prioritatea I” si „regiuni de prioritatea II”. Ca atare, fondurile Phare au fost exclusiv concentrate în cele patru regiuni declarate a fi de „prioritatea I”. Alte patru regiuni, corespunzând „prioritatii II”, au beneficiat de asistenta cofinantata de partea româna, pentru urmatoarele doua obiective: sustinerea IMM si dezvoltarea resurselor umane.

Pornind de la dificultatile întâmpinate pe parcursul anului 2000 privind selectarea regiunilor prioritare, în 2001 programul Phare a operat o modificare a criteriilor de eligibilitate. Ca urmare, pe baza efectelor sociale anticipate a rezulta din procesul de reconstrucție industrială și pornind și de la potențialul economic de creștere al regiunilor analizate, au fost identificate 11 regiuni, denumite „zone de reconstrucție economică, cu potențial de creștere ridicat”. Cele 11 regiuni au fost incluse în Hotărârea de Guvern nr.399/2001.

În scopul de a maximiza impactul finanțării Phare, în procesul selectării celor 11 regiuni a fost folosit principiul concentrării și aditivității specific asistenței structurale în UE, pornindu-se de la numărul de locuitori ai regiunilor asistate (populația din aceste zone nu trebuie să depășească 30% din populația întregii țări).

În ceea ce privește statistica regională, datele privind eligibilitatea sunt disponibile pentru Obiectivul 1 și criteriile INTERREG. Cu toate acestea, sunt necesare a fi făcute eforturi pentru a asigura informațiile necesare în cazul evaluărilor ex-ante. De exemplu, la nivelul macro-regiunilor (nivel 2), există informații extrem de reduse în ceea ce privește investițiile, indicatorii sociali și structura afacerilor. Deocamdată, există informațiile necesare numai în ceea ce privește folosirea forței de muncă.

1.2.4. Capacitatea de management și procedurile financiare

Planul Național de Dezvoltare este atât un document programare care permite accesul României la asistența financiară oferită de UE țărilor candidate prin cele trei fonduri structurale (Phare, ISPA și SAPARD) cât și un instrument prin intermediul căruia resurse de la bugetul de stat sunt orientate spre finanțarea dezvoltării regionale.

Programarea financiara realizata prin intermediul PND este conforma cu prevederile unui document oficial al UE, respectiv „*Guidelines for Phare program implementation in candidate countries for period 2000-2006*”. Conform acestui document, obiectivele generale ale programului Phare, care sustine tarile candidate în efortul de îndeplinire a criteriilor de aderare, pot fi realizate numai orientând asistenta financiara asupra unor domenii prioritare, în cadrul carora vor fi implementate proiectele de investitii. O asemenea abordare este justificata de necesitatea de a obtine un impact semnificativ din partea interventiilor financiare ale UE, în ciuda resurselor limitate disponibile în cadrul programului Phare.

În România, autoritatea responsabila cu implementarea PND este Ministerul Dezvoltarii si Prognozei, institutia responsabila cu promovarea si coordonarea politicii de dezvoltare regionala.

Principiul parteneriatului este un principiu de baza în fundamentarea politicilor structurale comunitare, reprezentând un important aspect al acquis-ului. Ca atare, realizarea primului PND a cautat sa fie rezultatul unui parteneriat stabilit la nivel national si regional; el a reprezentat si primul exercitiu de programare de acest gen realizat în tara, care a îmbinat abordarea de sus în jos, pornind de la strategiile si planurile nationale sectoriale, cu abordarea de jos în sus, prin folosirea informatiilor care proveneau din Planurile de Dezvoltare regionala, redactate de Agentiile de Dezvoltare Regionala. În consecinta, cele mai multe din propunerile incluse în acest document s-au nascut din acest dialog politic între institutii plasate la nivel local, regional si central, pe tema realizarii coeziunii economice si sociale.

În ceea ce priveste managementul financiar si activitate de control, trebuie sa notam faptul ca MDP a dezvoltat plati si proceduri contabile proprii, prin intermediul unui program tehnic de asistenta.

Astfel, a fost înfiintat un Oficiu de plati, cu functii separate fata de Directia generala pentru Dezvoltare regionala. În orice caz, mai sunt multe de întreprins în pregatirea unui sistem bugetar multi-anual.

1.2.5. Monitorizare, audit, evaluare

Slabiciuni semnificative se constata la nivelul capacitatii administrative. Noua institutie creata, MDP, se confrunta cu întârzieri în definirea responsabilitatilor si organizarea activitatii interne. Ca atare trebuie realizate eforturi substantiale pentru a întari capacitatea administrativa a Agentiilor Dezvoltare Regionala, atât în privinta pregatirii personalului cât si a altor facilitati. Cu alte cuvinte, problema pare a fi legata de insuficienta resurselor financiare si de existenta unor premise inadecvate.

Agentiile de Dezvoltare Regionala au obligatia sa realizeze pentru fiecare proiect finantat un raport initial (dupa doua luni de la încheierea contractului, în cazul platilor în avans) si unul sau doua rapoarte interimare, în momentul efectuarii respectivelor plati.

În cazul monitorizarii si evaluarii sunt necesare eforturi speciale pentru a asigura conformitatea cu acquis-ul comunitar. Ca prioritati particulare pot fi amintite evaluarile ex ante ale PND, precum si colectarea de informatii statistice relevante. Asigurarea unei functionari eficiente a sistemului de evaluare si monitorizare este esentiala pentru viitoarea implementare a Fondurilor Structurale.

1.3. Controlul ajutoarelor de stat în România: privire globala asupra situatiei prezente

1.3.1. Obligatiile asumate de România în domeniul ajutoarelor de stat

Dupa cum deja am mentionat în sectiunea introductiva, în contextul negocierilor de aderare privind Capitolul 6 (Concurenta), România a declarat ca accepta întreg acquis-ul comunitar în vigoare si ca nu solicita nici un fel de perioade de tranzitie sau derogari. În fapt, România își luase deja angajamentul sa aplice acquis-ul comunitar în domeniul ajutoarelor de stat înca din momentul semnarii Acordului de Asociere la UE. Asa numitele „Acorduri Europa”, încheiate cu UE, includ prevederi privind ajutoarele de stat conforme cu cele comunitare, prevederi prin care autoritatile românești se angajeaza sa elimine orice masuri implicând ajutor de stat care pot distorsiona comertul cu statele membre, precum si sa creasca transparenta în acest domeniu.

În particular, Acordul Europa stipuleaza interdictia de a folosi ajutoare de stat care pot distorsiona concurenta între tarile asociate la UE, interdictie similara cu aceea inclusa în Art.87(1) CE.

Punerea în aplicare a prevederilor incluse în acest Acord se sprijina pe cooperarea dintre autoritatile din domeniul ajutoarelor de stat, din tarile membre. Ca atare, România are obligatia sa încorporeze acquis-ul comunitar privind ajutoarele de stat în propriul sau sistem juridic si sa creeze cadrul institutional necesar asigurarii analizei si monitorizarii ajutoarelor de stat, într-un mod similar celui din UE.

Din acest punct de vedere, trebuie spus ca obligatiile asumate de România (si de alte tari candidate) în domeniul ajutoarelor de stat sunt chiar mai stricte decât cele asumate de statele membre însele. Cele din urma nu au obligatia sa

încorporeze acest *acquis* în sistemul lor juridic, ci doar sa-l aplice. Mai mult, autoritatile din domeniul ajutoarelor de stat din tarile membre, nu trebuie sa realizeze controlul *ex ante* si monitorizarea *ex post*, de vreme ce Comisia Europeana realizeaza aceste functii. Ca atare, realizarea la nivel national a unui mecanism similar celui din UE ridica numeroase probleme legislative, tehnice si institutionale, asa dupa cum va rezulta si din studiul nostru.

În acelasi timp, România beneficiaza de o oarece flexibilitate în ceea ce priveste folosirea instrumentelor implicând ajutor de stat în contextul politicii regionale si al procesului de restructurare industrială. Pentru primii cinci ani de aplicare ai Acordului Europa, România s-a calificat cu întreg teritoriul în exceptia generoasa de la disciplina ajutoarelor de stat, care este rezervata celor mai dezavantajate regiuni europene, conform Art.87(3)(a) CE. Acest tratament preferential a fost recent prelungit pentru înca cinci ani³². În plus fata de aceste facilitati, Protocolul 2 privind produsele CECO, anexat Acordului, a oferit României o perioada de cinci ani ca dispensa, pentru restructurarea productiei de otel – dispensa care o fost conditionata de reducerea capacitatilor de productie redundante. Aceasta dispensa temporara deja a expirat si, se pare, ca autoritatile comunitare nu intentioneaza sa o reînnoiasca nici pentru România, nici pentru alte tari candidate în care se produce otel. Este interesant de observat faptul ca, în afara otelului, România nu a mai primit nici o alta dispensa speciala (de exemplu, precum cele oferite noilor landuri din Germania în perioada 1990-1995, în ceea ce priveste ajutoarele de stat oferite în contextul privatizarii si restructurarii industriale)³³.

³² Vezi Decizia nr.2/2000 a Consiliului de Asociere UE-România, OJ L 230/2000

³³ Pentru o discutie mai ampla privind derogarile aplicate noilor landuri germane în perioada mentionata, vezi M.Schutte si J.P.Hix (1995): „The application of EC state aid rules to privatisations: the East German example”, *Common Market Law Review*, vol,25, p.251-248, si S.Depzpere (1998): „State aid policz enforcement in the new Lander of Germany – Status in 1997”, *EC Competition Policz Newsletter* nr.2, p.45-47

1.3.2. Legi importante, aranjamente institutionale, proceduri de control si monitorizare

Cea mai importanta dispozitie legislativa în domeniul controlului si monitorizarii ajutoarelor de stat în România este Legea nr.143/1999 (Monitorul Oficial nr.370/3 august 1999), care va fi numita de aici înainte *Legea privind ajutorul de stat*³⁴.

Punctul I al Legii privind ajutorul de stat (Art.1-4) cuprinde concepte juridice importante folosite în legislatia comunitara privind ajutoarele de stat, de exemplu definirea ajutorului de stat – inclusiv o distinctie între ajutoarele noi, existente si cele interzise, în conformitate cu definitiile comunitare echivalente. Art.14 al acestei legi enumera acele masuri care implica ajutor de stat (clasificate în functie de obiectivele urmarite) care pot fi eligibile pentru aprobare (inclusiv masurile de ajutor de stat la nivel regional), precum si masurile de ajutor de stat interzise.

Atributiile de control si monitorizare sunt distribuite între Consiliul Concurentei (autoritate independenta) si Oficiul Concurentei (departament specializat din cadrul Ministerului de Finante). Controlul *ex ante* al masurilor propuse (cu alte cuvinte, analiza masurilor propuse spre aprobare) cade sub competenta unei autoritati independente, respectiv Consiliul Concurentei³⁵. Acesta are competenta sa:

- ?? Emita decizii care sa autorizeze, sa autorizeze conditionat sau sa interzica noile ajutoare (Art.14 al Legii privind ajutorul de stat);
- ?? Solicite Curtii de Apel sa ordone suspendarea, recuperarea sau plata unor ajutoare interzise sau ilegale (Art.17-19 al Legii ajutorului de stat; „ajutorul

³⁴ Textul în engleza este disponibil la http://www.oficiulconcurentei.ro/legea1_english.htm

³⁵ Statutul institutional si organizational al Consiliului Concurentei si oficiului Concurentei sunt stabilite prin Legea nr.21/1996 privind concurenta (www.oficiulconcurentei.ro/legea2_english.htm)

illegal” este definit în Art.16 al acestei Legi ca fiind orice ajutor public oferit „fara o autorizare din partea Consiliului Concurentei, sau, dupa ce Consiliul Concurentei a adoptat o anumita decizie” în acest sens); de observat ca deciziile Curtii de Apel pot fi atacate în fata Curtii Supreme, urmarind procedurile administrative (Art.18(3) sau (4) al Legii ajutoarelor de stat);

?? Emite exceptari în bloc în cazul anumitor categorii de ajutoare de stat, care nu vor mai fi subiect al analizei sau aprobarii (Art.21 al Legii ajutoarelor de stat).

Pe de alta parte, institutia guvernamentala reprezentata de Oficiul Concurentei realizeaza urmatoarele functiuni:

?? Monitorizare *ex post* privind implementarea ajutoarelor de stat existente sau noi, care au fost aprobate de Consiliul Concurentei (Art.26 al Legii privind ajutorul de stat);

?? Functia de investigare, în cazul unor ajutoare propuse sau existente care sunt suspecte a fi incompatibile cu Legea privind ajutorul de stat (puterea de investigare a Oficiului Concurentei este stipulata în cadrul Art.39-46 din Legea nr.21/1996 asupra Concurentei);

?? Realizeaza inventarierea anuala a ajutoarelor de stat – care trebuie trimisa Comisiei europene în virtutea obligatiilor la transparenta, asumate prin acordul Europa (Art.23-24 al Legii privind ajutorul de stat).

Detaliile procedurale privind analiza ex ante privind aprobarea si cele ex post privind monitorizarea implementarii masurilor aprobate sunt reglementate prin urmatoarele masuri legislative:

- ?? Reglementarea Consiliului Concurentei privind forma, continutul si alte detalii privind notificarea ajutoarelor de stat spre aprobare (aprobata prin Hotarâre Guvern Nr.27/2000, publicata în MO, PI, nr.125/24-03.2000);
- ?? Decizia Guvernului Nr.599/2000, din 6 iulie 2000, privind procedurile de raportare, monitorizare si transparenta în aplicarea Legii 143/1999 privind ajutorul de stat;

În ceea ce priveste modul de functionare al sistemului ajutoarelor de stat în România, o prima observatie care trebuie facuta este ca legislatia româneasca nu contine înca toate restrictiile si conditionarile care rezulta din legislatia comunitara „soft” (ghiduri ale Comisiei, jurisprudenta, etc.) în ceea ce priveste folosirea ajutoarelor regionale.

Facem de asemenea observatia ca, în ceea ce priveste criteriile geografice de selectie a zonelor eligibile drept „regiuni asistate”, Consiliul de asociere UE-România a aprobat harta continând pragul intensitatii ajutoarelor regionale propuse de autoritatile românești – aceasta harta urmând a fi re-examinata la sfârșitul lui 2002. Aceasta harta stabileste opt „regiuni de dezvoltare” la nivel administrativ NUTS II, asa precum au fost stabilite prin Legea nr.151/1998 privind dezvoltarea regionala³⁶. În ceea ce priveste pragul intensitatii ajutoarelor, Consiliul de Asociere a aprobat pragul maxim posibil, conform Regional Aid Guidelines 1998³⁷, pornind de la constatarea ca toate cele opt regiuni de dezvoltare au un PIB/locuitor sub 60% din media comunitara.

În directia realizarii conditiilor privind asigurarea unui control efectiv al ajutoarelor regionale cheltuite în România³⁸, mai sunt de „importat” în legislatia româneasca

³⁶ Comunicat al Consiliului Concurentei catre Comisie, din 29 octombrie 2001.

³⁷ Vezi nota 9

³⁸ Reamintim faptul ca realizarea hartii intensitatii pragului ajutoarelor regionale reprezinta o pre-conditie indispensabila în analiza proiectelor mari de investitii conform documentului Multisectoral Framework – vezi sectiunea 2, punctul 2

conditiile de folosire, precum si limitarile cantitative. Se pare ca acest lucru va fi curând remediat, deoarece Consiliul Concurentei si Oficiul Concurentei pregatesc reglementari speciale în acest sens, în contextul *Programului de Twinning* în care sunt implicate, alaturi de oficiali germani. Sugeram ca aceste reglementari sa includa si garantii privind respectarea cooperarii si coordonarii dintre autoritatile române din domeniul ajutoarelor de stat si cele care actioneaza ca donatoare de ajutoare, inclusiv autoritatile care administreaza finantarea prin programul Phare. Mai exact, ne referim la garantii *ex ante* si *ex post*, care au fost listate la punctul 1.2.3. de mai sus.

La un nivel mai general, trebuie spus ca în absenta unor garantii legale efective privind controlul *ex ante* si monitorizarea *ex post*, acordate Consiliului Concurentei si Oficiului Concurentei, sistemul românesc al ajutoarelor de stat nu va putea functiona eficient. De pilda, este cunoscut la nivel public³⁹ faptul ca în prezent, Consiliul Concurentei se confrunta cu probleme în punerea în aplicare a deciziilor de interzicere sau de aprobare conditionata a ajutoarelor, în special atunci când schemele de ajutor sunt incluse în decizii adoptate de Guvern sub forma Ordonantelor de Urgenta.

În acest sens, este extrem de graitoare „saga” Ordonantei de Urgenta a Guvernului (OUG) nr.24/1998 (cu privire la „zonele defavorizate”, modificata ulterior prin OUG nr.75/2000). Consiliul Concurentei a solicitat modificarea schemei originale deoarece nu corespundea legislatiei românesti privind ajutoarele de stat. Cu toate acestea, Guvernul României nu a trecut la modificarea schemei si a stabilit cele 35 de „zone D” fara a tine cont de conditiile impuse de Consiliul Concurentei în decizia de aprobare conditionata (aceste aspecte vor fi discutate mai în detaliu în Sectiunea 2). Consiliul Concurentei – urmând procedura stabilita de Legea ajutoarelor de stat - a atacat schema în fata Curtii de Apel Bucuresti si a Curtii Supreme (la apel). Actiunea a fost respinsa de cele doua instante datorita faptului ca o ordonanta de urgenta nu poate fi

³⁹ Exista numeroase interventii în presa pe marginea acestui subiect.

modificata pe baza unui act (precum Legea ajutoarelor de stat) egal ca marime ierarhica în legislatia româneasca. Acest obstacol legal blocheaza punerea în aplicare a deciziilor Consiliului Concurentei, diminueaza eficienta reglementarilor românesti privind ajutorul de stat si, nu în ultimul rând, permite Guvernului român sa ignore cerintele Legii privind ajutorul de stat, prin adoptarea de masuri sub forma OUG. Lipsa de garantii legale în sensul ca deciziile Consiliului Concurentei în domeniul ajutoarelor de stat sunt respectate si puse în aplicare, transforma procesul de control al ajutoarelor de stat într-un proces politic opac, care ar putea, în cele din urma, sa descurajeze Consiliul Concurentei în a-si mai exercita atributiile în acest domeniu. Pentru ca sistemul de control a ajutoarelor de stat sa devina mult mai eficient, va trebui gasita o solutie legislativa care sa permita depasirea acestei situatii.

1.3.4. Modelul curent al subventionarii în România

Înainte de a încheia aceasta sectiune, este util a fi facute câteva remarci în ceea ce priveste tipul de subventii practicat în prezent în economia româneasca. Aceasta prezentare este necesara pentru a înțelege alegerea facuta de autoritatile române în ceea ce priveste tipul si formele de asistenta regionala.

Asemenea altor tari de Europa Centrala si de Est, candidate la UE, România a trecut printr-o decada de transformari economice specifice tranzitiei, care au implicat eforturi în directia decuplarii legaturii ineficiente stabilite în perioada comunista între stat si economie. În ceea ce priveste subventiile, acest proces de transformare solicita eliminarea diferitelor forme de sustinere financiara directa si indirecta, care au diluat disciplina bugetara a firmelor în perioada sistemului planificat. Dupa mai bine de o decada de reforme economice, rezultatul acestui exercitiu ramâne inegal în majoritatea statelor membre, România nefiind nici ea o exceptie de la aceasta regula. Pe de o parte, statele candidate au reusit sa

reduca considerabil subventiile directe acordate firmelor prin intermediul unor reforme precum liberalizarea preturilor, privatizare, dereglementare si restructurare. Pe de alta parte, inabilitatea decidentilor politici de a impune constrângeri bugetare mai serioase firmelor si sectoarelor ineficiente a dus la o crestere a ajutoarelor indirecte, sub forma tolerantei în plata asigurarilor sociale, acumularii de credite bancare neperformante sau a arieratelor. Desi asemenea fenomene pot fi întâlnite si în tarile cu economie de piata, ele trebuie sa ridice totusi serioase semne de întrebare statelor candidate.

Datele incluse în tabelul 4 ilustreaza faptul ca, spre finele perioadei de tranzitie, cheltuielile globale reprezentând ajutoare de stat în tarile candidate, în termeni nominali, au fost considerabil mai mari decât cele din statele membre. Cu toate acestea, nu ar fi corect sa concluzionam ca aceasta situatie este rezultatul unor decizii deliberate din partea factorilor politici. Atât timp cât, în statele candidate, ajutoarele de stat vor continua sa reprezinte un procent important din PIB, cel putin daca îl comparăm cu cel înregistrat în UE, datele mentionate anterior ar putea reflecta mai degraba lipsa de resurse destinate subventionarii. De asemenea, trebuie facuta observatia ca datele din tabelul 4 nu reflecta integral fenomenul, respectiv dimensiunea „disciplinei bugetare soft”.

Tabelul 4: Nivelul global al ajutoarelor de stat (în mil.Euro si % din PIB) si al ajutoarelor pe persoana în patru din tarile candidate în raport cu de media înregistrata în UE-15 (1997-1999).

	Ungaria	Rep. Ceha **	Polonia	Romania	EU-15*
Nivelul global al ajutoarelor de stat în 1997 (mn. Euro)	765	n.a.	n.a.	328.4	79528
Nivelul global al ajutoarelor de stat în 1998 (mn. Euro)	836.8	1160.2	1649.7	278.5	

Proiect PHARE RO-9907-02-01: *Studii privind impactul perioadei de pre-aderare*
 Studiul nr.8: *Compatibilitati între cadrul românesc al politicii regionale si*
reglementarile UE privind ajutoarele de stat

Nivelul global al ajutoarelor de stat în 1999 (mn. Euro)	n.a.	1457.2	2147.2	495.3	
Nivelul global al ajutoarelor de stat în (% GDP) 1997	1.91	n.a.	n.a.	4.1	1.0
Nivelul global al ajutoarelor de stat în (% GDP) 1998	2.00	2.3	1.2	3.3	
Nivelul global al ajutoarelor de stat în (% GDP) 1999	n.a.	2.8	1.5	6.7	n.a.
Ajutor pe angajat în 1997 (Euro)	209.8	n.a.	n.a.	161.6	449.2
Ajutor pe angajat în 1998 (Euro)	226.3	n.a.	524	146	n.a.
Ajutor pe angajat în 1999 (Euro)	n.a.	n.a.	616	298.4	n.a.

Sursa: PHARE ACE Research Project No. P97-8179-R, *State Aid in the CEECs: What Rules Should the EU Apply?*; ⁴⁰ Romanian Competition Office (2001): *State Aid Inventory 1996-1999* ⁴¹

Nu sunt incluse: agricultura si pescuitul

* Nivelul mediu anual între 1996 si 1998

** Datorita unor probleme metodologice fundamentale existente în Raportul ajutoarelor de stat din Cehia pentru 1997, datele pentru acest an nu au fost incluse. De asemenea, în cazul Republicii Cehe, nu sunt disponibile nici un fel de informatii privind nivelul ajutoarelor de stat pe persoana.

Dominatia formelor de ajutor indirect, incluse în categoria „disciplinei bugetare soft” (blânde), în tarile candidate, devine mult mai evidenta atunci când comparam formele de ajutor folosite în aceste tari si cele din statele membre ale UE. Tabelul 5 (de mai jos) arata faptul ca în statele candidate, formele fiscale ale ajutoarelor, sub forma amânării platii taxelor sau reducerii acestora sunt mult mai raspândite decât în UE. În acelasi timp, ajutoarele fiscale nu sunt întotdeauna

⁴⁰ *Mimeo* (mai multe informatii despre acest proiect sunt disponibile la adresa isabela.atanasiu@iue.it)

⁴¹Disponibil în engleza la http://www.oficiulconcurentei.ro/Report19961999_english.htm.

asociate cu fenomenul disciplinei bugetare soft (blânde). Cum tarile candidate se confrunta în mod inevitabil cu o saracie a resurselor destinate subventionarii directe, alegerea unor instrumente fiscale devine o necesitate în momentul în care sunt proiectate programe de atragere a investitorilor, inclusiv în cadrul programelor regionale.

Tabelul 5: Distributia ajutoarelor acordate firmelor (ca % din volumul total al ajutoarelor) pe parcursul anumitor ani selectati, în unele state candidate si în UE-15

	(A1)	(A2 + C2)		(B)	(C1)	(D1)	Total
Ungaria 1997*	29.5	54.8		0.0	7.0	8.7	100
Republica Ceha 1999	96.4	0.0		0.0	1.0	2.6	100
Polonia 1998	25.7	65.2		0.4**	7.8	1.0	100
		A2	C2				
Romania 1997	0.99	0.10	13.0	6.96***	2.50	76.43	100
			3				
Romania 1998	1.65	26.4	28.9	3.11***	1.02	39.80	100
		4	9				
Romania 1999	3.06	20.3	50.8	3.84***	0.07	21.77	100
		6	9				
EU-15 media 1996-98	5.5	11.5		6.8	4.9	1.4	24.1
				4***			22.1***

Source: PHARE ACE Research Project No. P97-8179-R, State Aid in the CEECs: What Rules Should the EU Apply? Romanian Competition Office (2001): State Aid Inventory 1996-1999

Nu s-au inclus: agricultura si pescuitul

(A1) = ajutoare directe (subventii)

(A2) = reduceri ale impozitelor

(C2) = taxe recuperate

Proiect PHARE RO-9907-02-01: *Studii privind impactul perioadei de pre-aderare*
 Studiul nr.8: *Compatibilitati între cadrul românesc al politicii regionale si*
reglementarile UE privind ajutoarele de stat

(B) = schimbarea gradului de îndatorare si a participarii statului

(C1) = subventionarea dobânzilor

(D1) = garantii de stat pentru împrumuturi de la bancile comerciale

Datele din Tabelul 6 arata faptul ca ajutoarele regionale sunt mult mai reduse în tarile candidate decât în statele membre, în vreme ce, ajutoarele orizontale sunt mult mai mari. Aceste date trebuie însa interpretate cu atentie. Aceasta modificare a prioritătilor este cel puțin în parte rezultatul unei metodologii diferite utilizate de tarile candidate pentru clasificarea acestor cheltuieli: o buna parte a cheltuielilor raportate ca obiective orizontale (de exemplu ajutor acordat IMM, investitii cu caracter general, etc) sunt probabil considerate drept „ajutor regional” în cadrul UE. Mai mult, datorita dificultătilor întâmpinate de autoritățile de stat din tarile candidate în colectarea unor informatii credibile privind ajutoarele indirecte, este foarte probabil ca, cel puțin o parte a ajutoarelor regionale nu sunt cuprinse în inventarele privind ajutoarele de stat. În acelasi timp, este adevarat si faptul ca statele candidate au început sa proiecteze si implementeze programe de asistenta regionala numai în ultimii ani ai anilor 90, un proces care a mers în paralel cu cel de finantare prin intermediul fondurilor de pre-aderare.

Table 6: Distributia ajutoarelor pe obiective (ca % din volumul global al acestora)

Obiective	Ungaria 1997	Rep. Ceha 1999	Polonia 1998	Romania 1999	EU-15 1996-98
1. Obiective orizontale	73.0	87.0	41.7	75.41	28.68
Cercetare si dezvoltare	1.7	3.2	0.9	1.74	7.87
Mediu	4.4	0.4	6.0	0.39	1.28
IMM	3.5	2.9	0.0	0.31	6.08

Proiect PHARE RO-9907-02-01: *Studii privind impactul perioadei de pre-aderare*
 Studiul nr.8: *Compatibilitati între cadrul românesc al politicii regionale si*
reglementarile UE privind ajutoarele de stat

Comert	1.6	0.4	0.0	n.a.	1.11
Economisirea energiei	0.3	0.0	0.0	n.a.	1.78
Investitii cu caracter general	53.1	0.6	16.7	18.58	0
Întreprinderi (inclusiv ajutor pentrurestructurare)	0.0	79.5	8.6	54.39	0**
Altele	8.4	0.0	9.5	n.a.	10.57
2. Obiective sectoriale	22.1	11.3	58.1	22.44	31.54
Otel	2.7	0.0	2.5	5.82	0.55
Constructii de nave	0.0	0.0	0.0	0.07	3.27
Carbune si minerit	6.0	11.3	27.2	n.a.	15.27
Alte sectoare	13.4	0.0	28.4	18.55	5.52
Sectorul financiar	0.0	0.0	0.0	n.a.	6.94
3. Obiective regionale	5.0	1.7	0.3	0.16	39.77
TOTAL	100	100	100	100	100

Source: PHARE ACE Research Project No. P97-8179-R, *State Aid in the CEECs: What Rules Should the EU Apply?* Romanian Competition Office (2001); *State Aid Inventory 1996-1999*

Nu sunt incluse: agricultura, pescuitul si transportul.

** Raportate la "Alte obiective orizontale"

SECTIUNEA 2

2.1. Descrierea celor patru scheme de ajutor regional existente în prezent în România

Scopul acestei sectiuni este de a descrie în detaliu continutul si status quo celor patru scheme de ajutor regional care functioneaza în prezent în România. În particular, vom sublinia facilitatile oferite de fiecare schema pentru stimularea investitiilor, în urmatoarea sectiune urmând a fi examinate în ceea ce priveste compatibilitatea cu reglementarile UE privind ajutorul de stat. Din punct de vedere metodologic, descrierea schemelor urmareste îndeaproape formatul „*info sheet*” folosit de Comisie în cazul deciziilor privind schemele ajutoarelor de stat. Descrierea fiecărei scheme se încheie cu o scurta prezentare a „evolutiilor recente”, a carei scop este de a sublinia principalele modificari aduse actualului continut al schemei de recenta adoptare de catre Parlament a noii Legi privind Impozitul pe profit.

2.1.1. Schemele de ajutor regional care implica instrumente fiscale

2.1.1.1. Zonele D

Baza legala:

Ordonanta de urgenta a Guvernului Nr. 75/2000, aprobata prin Legea nr.621/2001 (care modifica OUG nr 24/1998, aprobata prin Legea nr.20/1999).

Scurta descriere a schemei:

Schema introduce o serie de facilitati vamale si fiscale pentru companiile care investesc în asa numitele „zone defavorizate” (de acum încolo le vom numi zone D). Zonele D sunt definite drept arii geografice strict delimitate teritorial, unde:

- a) ponderea somerilor în totalul resurselor de munca ale zonei trebuie sa fie de cel puțin trei ori mai mare decât ponderea somerilor în totalul resurselor de munca la nivel national, în ultimele 3 luni care preced luna întocmirii documentatiei de declarare a zonei defavorizate;
- b) sunt zone izolate lipsite de mijloace de comunicatie, iar infrastructura este slab dezvoltata.

Facilitati:

- a) Scutire de obligatia platii taxelor vamale si a TVA pentru masinile, utilajele, instalatiile, echipamentele, mijloacele de transport si alte bunuri amortizabile importate în vederea efectuarii de investitii în zona (respectiv, scutire de obligatia platii TVA pentru masinile de fabricatie româneasca);
- b) Scutire de la obligatia platii taxelor vamale pentru materiile prime si componentele folosite pentru productia în zona;
- c) Scutire de plata taxelor aplicabile în cazul modificarii destinatiei terenurilor sau a scoaterii din circuitul agricol a unor terenuri destinate realizarii investitiei;
- d) Scutire de la plata impozitului pe profit pe întreaga durata de existenta a zonei D;
- e) Acordarea din Fondul Special de Dezvoltare aflat la dispozitia Guvernului (constituit potrivit Ordonantei de urgenta a Guvernului nr.

59/1997 privind destinatia sumelor încasate de Fondul Proprietatii de Stat în cadrul procesului de privatizare a societatilor comerciale la care statul este actionar) sau din alte surse aflate la dispozitia Guvernului, alocate anual, a unor sume pentru finantarea unor programe speciale, aprobate prin Hotarâri de Guvern.

Beneficiarii schemei:

În principiu, de facilitatile mentionate mai sus pot beneficia numai firmele care realizeaza noi proiecte de investitii în teritoriul zonelor D (Art.5 al OUG 75/2000). De schema pot beneficia atât noii veniti cat si firmelor care deja functioneaza pe teritoriul zonei D si care realizeaza o investitie/modernizare si/sau creeaza noi locuri de munca în zona. (Regimul zonelor D nu se aplica firmelor care au beneficiat deja de alte facilitati în cadrul unor scheme implementate înainte de adoptarea OUG Nr. 24/1998).

Durata schemei:

Zonele D sunt stabilite pe perioade de timp variind între 3 si 10 ani.

Situatia prezenta:

La momentul redactarii studiului, 35 de zone D erau deja operationale pe teritoriul românesc (vezi Tabelul 1). Din cele 35 de zone D, 29 au fost declarate pana la finele anului 2000 si 6 pana la finele anului 2001 (acest „al doilea val” este prezentat în Anexa II).

Table 1: Situatia Zonelor D existente în prezent

Development Region	Judetul	Zona D	Perioada de timp
<u>North-East</u>	Bacau	Comanesti	10 ani (1999-2009)
	Suceava	Bucovina	10 ani (1999-2009)
	Vaslui	Negresti	3 ani (2001-2004)
<u>South-East</u>	Tulcea	Alfîn-Tepe	10 ani (1999-2009)
	Buzau	Nehoiu	3 ani (2001-2004)
	Vrancea	Marasesti	3 ani (2001-2004)
	Constanta	Harsova	3 ani (2001-2004)
<u>Sud – Muntenia</u>	Prahova	Filipesti	10 ani (1999-2009)
	Prahova	Ceptura	10 ani (1999-2009)
	Teleorman	Zimnicea	10 ani (1999-2009)
	Prahova	Mizil	3 ani (2001-2004)
<u>South-West</u>	Gorj	Albeni	10 ani (1999-2009)
	Gorj	Schela	10 ani (1999-2009)
	Gorj	Motru-Rovinari	10 ani (1999-2009)
<u>West</u>	Hunedoara	Hunedoara	5 ani (2000-2005)
	Hunedoara	Brad	10 ani (1998-2008)
	Hunedoara	Valea Jiului	10 ani (1998-2008)
	Caras-Severin	Rusca Montana	10 ani (1999-2009)
	Caras-Severin	Bocsa	10 ani (1999-2009)
	Caras-Severin	Moldova Noua	10 ani (1999-2009)
	Timis	Nadrag	3 ani (2001-2004)
<u>North-West</u>	Bihor	Stei – Nucet	10 ani (1999-2009)
	Bihor	Borod– Suncuius	10 ani (1999-2009)
	Bihor	Popesti – Derna	10 ani (1999-2009)
	Salaj	Ip	10 ani (1999-2009)
	Salaj	Hida – Surduc	10 ani (1999-2009)
	Salaj	Sarmasag	10 ani (1999-2009)
	Maramures	Baia Mare	10 ani (1999-2009)
	Maramures	Borsa Viseu	10 ani (1999-2009)
	Bistrita-Nasaud	Rodna	10 ani (1999-2009)

Proiect PHARE RO-9907-02-01: *Studii privind impactul perioadei de pre-aderare*
Studiul nr.8: *Compatibilitati între cadrul românesc al politicii regionale si*
reglementarile UE privind ajutoarele de stat

<u>Center</u>	Harghita	Balan	10 ani (1999-2009)
	Covasna	Baraolt	10 ani (1999-2009)
	Sibiu	Copsa Mica	10 ani (2000-2010)
	Alba	Cugir	10 ani (1999-2009)
	Alba	Apuseni	10 ani (1999-2009)

Sursa: Ministerul Dezvoltarii si Prognozei , Analiza activitatii din zonele defavorizate în perioada iulie 1999 – decembrie 2001

Schema originala a zonelor D (OUG Nr.24/1998) a fost introdusa înaintea adoptarii cadrului legal privind ajutoarele de stat în România (Legea Nr. 143/1999). Ca atare, schema originala nu a putut fi notificata la Consiliul Concurentei în vederea aprobarii. Cu toate acestea, la 6 aprilie 2000, ANDR (la momentul respectiv, institutia abilitata sa coordoneze politica regionala, institutia transformata ulterior în Ministerul Dezvoltarii si Prognozei) a notificat Consiliului propunerile de amendare a OUG Nr. 24/1998, respectiv OUG nr.75/2000. Consiliul Concurentei, dupa ce a examinat schema originala, precum si amendamentele propuse, a emis o decizie de aprobare conditionata (Decizia Consiliului Concurentei Nr.244 din 15.05.2000), solicitând în special urmatoarele :

- ?? Scutirea de plata taxelor vamale pentru materiile prime importate (vezi punctul 2 de mai sus) sa fie eliminata, în masura în care ea se constituie ca ajutor de functionare ilegal ;
- ?? Exceptarea de la impozitul pe profit sa fie modificata astfel încât sa se aplice numai în relatie cu profitul re-investit în zona D respectiva.

Decizia de mai sus a fost ignorata iar Guvernul României a adoptat OUG Nr.75/2000 fara nici o modificare. În decembrie 2000, Consiliul Concurentei a deschis actiune în fata Curtii de Apel din Bucuresti, în scopul contestarii OUG Nr. 75/2000, în virtutea procedurilor stabilite de Art.18(2) din Legea privind

ajutorul de stat. În particular, Consiliul Concurenței a cerut Curtii de Apel București următoarele:

- ?? anularea celor doua prevederi mentionate anterior din OUG Nr. 75/2000,
- ?? recuperarea ajutoarelor ilegale acordate în aceasta baza;
- ?? suspendarea temporara a prevederilor ilegale pana în momentul în care o alta decizie legala va fi luata.

Curtea de Apel București a respins toate cele trei solicitari formulate de Consiliul Concurenței. În particular, actiunea formulata de acesta a fost respinsa ca inadmisibila, în masura în care a fost invocat faptul ca OUG are acelasi statut legal ca si actele legislative adoptate de Parlament si deci nu poate fi contestata pe baza unui act similar ca statut (respectiv, Legea privind ajutorul de stat). Apelul facut de Consiliul Concurenței în fata Curtii Supreme de Justitie a fost deasemenea respins din aceleasi considerente (ceel doua acte juridice sunt egale ca nivel în ierarhia legislatiei romanesti).

Între timp, Parlamentul Romaniei a aprobat OUG nr.75/2000, în forma nemodificata, transformand-o în lege (Legea nr.621, din 7 noiembrie 2001, publicata în Monitorul Oficial nr.737, Partea I, din 19 noiembrie 2001).

Cazul aduce în lumina constrângerile sistemului de control în domeniul AS si, în special, obstacolele juridice si procedurale carora trebuie sa le faca fata autoritatile românești din domeniul ajutoarelor de stat atunci când cauta sa exercite un control efectiv asupra schemelor propuse de Guvern.

Noi evolutii: La 9 mai 2002, camera Deputatilor a Parlamentului Romaniei a adoptat si trimis spre aprobare Senatului, proiectul unei legi propuse de guvern în vederea simplificarii, unificarii si modificarii cadrului legal actual privind taxarea veniturilor (în continuare ne vom referi la aceasta lege ca fiind „noua Lege a

impozitului pe profit”). Art.36(c) al noii Legi privind impozitul pe profit⁴² a abolit Art.6(1) al OUG nr.24/1998 privind zonele D (modificata ulterior de OUG nr.75/2000), care excepta firmele care-si desfasurau activitatea pe teritoriul zonei D de la plata impozitului pe profit pe întreaga perioada de existenta a zonei. Acest lucru însemna ca, începând cu data de la care aceasta Lege va intra în vigoare (iulie 2002 sau ianuarie 2003), firmele care investesc în zonele D vor fi subiectul unei rate generale a impozitului pe profit de 25%, asa cum precizeaza Art.2(1) al proiectului Legii impozitului pe venit. Trebuie însa precizat faptul ca, modificarile implicate de adoptarea acestei noi legi vor afecta si modifica schema zonelor D numai în viitor. Conform Art.35(3), firmele care deja au investit în zonele D înainte de intrarea în vigoare a prezentei legi vor beneficia de scutiri de la plata impozitului pe profit, conform Art.6(1) al OUG nr.24/1998, pe întreaga durata de existenta a zonei D.

2.1.1.2 Parcurile Industriale

Baza legala: Ordonanta de urgenta a Guvernului nr. 65/2001, care a înlocui Legea Nr. 134/2000 privind parcurile industriale.

Scurta descriere a schemei: Schema ofera o serie de facilitati companiilor specializate exclusiv în realizarea de investitii în infrastructura de servicii destinate operatorilor industriali care vor actiona în parcul industrial.

⁴⁰ Versiunea din mai 2002, aprobata de Camera Deputatilor si disponibila la momentul redactarii studiului.

Facilitati oferite:

1. scutire de la plata taxelor percepute pentru modificarea destinatiei sau pentru scoaterea din circuitul agricol a terenurilor aferente parcului industrial;
2. deducerea din profitul impozabil a unei cote de 20% din valoarea investitiilor realizate în utilitati (electricitate, gaz, apa, etc.);
3. amânarea, pe perioada realizarii investitiei, pâna la punerea în functiune a parcului industrial, a platii TVA pentru materialele si echipamentele necesare realizarii sistemului de utilitati din interiorul acestuia.

Beneficiari:

Companiile angajate în constructia si administrarea asa numitelor „parcuri industriale”.

Durata:

Variabila – se determina în mod individual pentru fiecare companie care administrază un parc industrial, prin decizia Ministerului Dezvoltarii si Prognozei.

Situatia actuala:

Schema originala (Legea Nr. 134/2000 a parcurilor industriale) nu a fost pusa în practica, inter alia si datorita faptului ca facilitatile fiscale respective au fost considerate de catre autoritatile române din domeniul concurentei, precum si de catre Comisia Europeana, ca fiind incompatibile cu acquis-ul comunitar privind

ajutorul de stat. Ministerul Dezvoltării și Prognozei (MDP) a modificat schema originală, prin Ordonanța Guvernului României Nr. 65/2001.

Consiliul Concurenței, consultat asupra conținutului acestor amendamente, a sugerat anumite modificări astfel încât schema să devină perfect compatibilă cu acquis-ul comunitar:

1. realizarea fiecărui parc industrial să fie considerată ca echivalentă cu introducerea unei noi scheme privind ajutorul de stat; în consecință, fiecare acordare a titlului de parc industrial să se facă numai după notificare la Consiliul Concurenței (o mențiune specială în acest sens urmând a fi cuprinsă în Ordonanța 65/ 2001);
2. facilitățile oferite de Ordonanța 65/2001 trebuie să se aplice numai în relație cu noile proiecte de investiții și nu în cazul investițiilor realizate de companii care funcționează deja pe teritoriul PI la momentul înființării acestuia.

După consultări, Consiliul Concurenței și-a retras comentariile inițiale asupra acestei scheme și Ordonanța a fost aprobată fără a mai suferi modificări. Ceva mai târziu, MDP a detaliat cadrul metodologic de realizare a parcurilor industriale. Astfel, prin Hotărârea Guvernului nr.759/2001 a fost prezentat programul de dezvoltare a parcurilor industriale, cu detalii privind procedura de selectare a companiilor care vor administra parcurile și de sprijinire financiară a acestora în vederea realizării infrastructurii necesare în parcul industrial. Ordinul Ministerului Dezvoltării și Prognozei nr.305/4.10.2001, privind instrucțiunile de acordare a titlului de parc industrial, modificat prin Ordinele MDP nr.368/2001 și 52/2002, precizează în mod expres faptul că orice proiect de ordin privind

acordarea titlului de parc industrial va fi elaborat de MDP si notificat Consiliului Concurentei în vederea autorizarii.

Actuala pozitie a Consiliului Concurentei este aceea ca schema parcurilor industriale nu mai ridica nici un fel de probleme în ceea ce priveste reglementarile romanesti privind ajutoarele de stat. De observat totusi ca, în masura în care statutul fiecarui parc industrial este determinat prin Ordine distincte ale MDP, aceasta ar putea crea discriminari între companiile care administrază parcurile industriale – unele pot fi companii din UE, cu filiale în Romania. Aceasta posibilitate devine cu atat mai concreta în lumina recenteii scheme de sustinere si stimulare a firmelor care se implica în dezvoltarea si modernizarea parcurilor industriale: în martie 2002, MDP a lansat programul „Parcuri industriale”, care va fi implementat în perioada 2002-2005. Programul ofera suport celor care se implica în realizarea sau modernizarea infrastructurii parcurilor industriale – în special sub forma ajutoarelor directe. Conform acestu program, viitorii beneficiari (firme – persoane juridice romane, care administrază parcurile industriale) vor beneficia de ajutoare financiare nerambursabile daca vor contribui financiar cu cel putin 70% din cheltuielile eligibile în cazul proiectelor care vizeaza parcurile industriale si cel putin 50% în cazul parcurilor de soft.

Noi evolutii: Art.36(j) al noii Legi privind impozitul pe venit abroga facilitatile privind impozitul pe profit de care beneficiau firmele care administreaza parcuri industriale conform actualei scheme (Art.7(b) al Ordonantei nr 65/2001). Concret, acest lucru înseamna ca firmele care administrază parcurile industriale nu-si vor mai putea deduce din profitul impozabil o cota de 20% din valoarea investitiilor realizate în utilitati, ci, vor deveni subiectul cotei a impozitului pe profit, general aplicabile, de 25%.

2.1.1.3. Zone libere

Baza legala: Legea Nr.84/1992 privind regimul de „zona libera” (în cadrul Ministerul Lucrarilor Publice, Transporturilor si Locuintei se afla în prezent în lucru o varianta modificata a legii se afla în prezent). De asemenea, vezi Hotararea de Guvern Nr. 682/1994, de aprobare a metodologiei privind concesionarea pamânturilor si constructiilor în cadrul unei zone libere si Hotarâri de Guvern individuale prin care se înfiinteaza fiecare din zonele libere (vezi Tabelul 8).

Scurta descriere a schemei: Schema ofera o serie de facilitati vamale si fiscale companiilor care se stabilesc si opereaza în cadrul unei zone libere (care, ca regula generala, sunt localizate de-a lungul granitelor tarii, în special de-a lungul Dunarii sau în zona maritima a României).

Facilitati oferite:

1. concesionarea terenului si a cladirilor pentru o perioada de timp stabilita prin contract, de maximum 50 de ani;
2. exceptarea de la plata taxelor vamale si a TVA asupra bunurilor importate, inclusiv cele care tranziteaza teritoriul românesc;
3. exceptarea de la plata TVA, taxa de accize si taxa pe profit pentru companiile care s-au stabilit si opereaza în interiorul ZL;
4. exceptare de la plata taxelor vamale pentru materiile prime, materiale si alte componente de origine româneasca;
5. exceptare de la plata taxelor vamale asupra bunurilor de origine româneasca folosite pentru realizarea si mentinerea investitiilor din interiorul zonei libere.

Beneficiari: Companiile autorizate de Administratia Zonelor Libere cu realizarea unor activitati productive, comerciale sau de servicii în interiorul ZL.

Durata unei scheme: Zonele libere, per se, sunt create pentru perioade nedeterminate de timp. Firmele care functioneaza pe teritoriul unei zone libere beneficiaza de facilitatile vamale si fiscale valabile sub aceasta schema o perioada nedeterminata, în timp ce contractele de concesiune pentru pamant si cladiri trebuie sa aiba o perioada de maxim 50 ani.

Situatia actuala: Pe baza Legii 84/1992, Ministerul Lucrarilor Publice, Transporturilor si Locuintei a permis crearea a sase zone libere, dupa cum apar în Tabelul 8 (mai jos):

Table 8: Zonele libere existente în prezent pe teritoriul României

Denumire	Baza legala	Generalitati
Braila	HG No. 330/1994, completata prin HG No. 478/1999	Formata din trei platforme distincte: <ul style="list-style-type: none">- zona a industriei usoare ;- O zona industrială ("procesare pentru export");- Zona de docuri si depozite.
Curtici-Arad	HG No. 449/1999	Formata din doua platforme: <ul style="list-style-type: none">- O suprafata de 75 hectare in orasul Curtici;- O suprafata de 15 hectare in aeroportul international Arad.
Constanta Sud	HG nr. 410/1993	Extinsa în 1997 pentru a include si împrejurimile zonei Basarab, pe baza HG nr. 191/1997 si 788/1997.
Galati	HG nr. 190/1994	În conformitate cu Acordul semnat în iunie 1997, între România, Moldova si Ucraina, aceasta zona libera ar trebui sa devina parte din viitoarea Zona Economica Speciala, care va

		functiona în zona Galati-Giurgiulesti-Reni.
Giurgiu	HG nr.788/1996, modificata si completata de HG nr. 336/1998	NB: functioneaza mai multe firme din domeniul constructiei de nave. Conform Ministerul Lucrarilor Publice, Transporturilor si Locuintei, dupa procedura de lichidare din 1999 a „Santierului Naval” SA Giurgiu (hotarârea Curtii de Justitie din Giurgiu, din 18 ianuarie 1999), firmele care functioneaza în prezent în zona sunt: SC „Giurgiu NAV” SA, SC „ICMUG” SA, SNP „Petro” SA – PECO, Santierul Naval Giurgiu si „Granitul” SA.
Sulina	HG nr. 156/1993	-

Sursa: Compilatie dupa diferite HG, mentionate în tabel.

Legea 84/1992 a fost adoptata înainte de Legea 134/1999 (Legea privind ajutorul de stat). Ca atare, Consiliul Concurentei a examinat schemele privind zonele libere conform procedurii aplicabile „ajutoarelor existente”. (Art.3 al Legii privind ajutoarele de stat califica masurile de ajutor întreprinse înainte de adoptarea legislatiei privind ajutoarele de stat, ca fiind „ajutoare existente”. Distinctia între ajutoarele „existente”, „ilegale” si cele „noi” este extrem de importanta în sistemul de control practicat în UE deoarece implica un tratament diferit în ceea ce priveste masurile de sustinere. Mai mult chiar, autoritatile din domeniul ajutoarelor de stat nu pot ordona recuperarea ajutoarelor deja alocate conform unei scheme de ajutor „existent”, ci pot numai propune modificarea sau eliminarea acelei scheme în viitor. Aceste aspecte vor fi discutate mai în detaliu în contextul Sectiunii 3, Punctul 3.1.4).

Schema a fost retinute ca fiind compatibila cu acquis-ul comunitar în domeniul ajutorului de stat, datorita faptului ca România beneficia de statutul de regiune asistata, conform Art. 87(3) al Tratatului UE. Conform informatiilor pe care le

detineam la momentul redactarii studiului, acest punct de vedere este mentinut în contextul actualelor negocieri de aderare privind capitolului 6, Concurenta.

Noi evolutii: Conform anumitor semnale aparute în presa⁴³, Ministerul Lucrarilor Publice, Transporturilor si Locuintei pregateste o modificare a Legii nr.84/1992. Scopul acestei modificari nu îl reprezinta modificarea facilitatilor fiscale si vamale acordate firmelor care au investit si opereaza în zona libera, ci introducerea unor garantii suplimentare astfel încât aceste facilitati sa se aplice pe baze nediscriminatorii, atât bunurilor importate cat si bunurilor de origine romaneasca.

Noua Lege privind impozitul pe profit (Art.36(c)) abroga facilitatile privind impozitul pe profit aplicabil firmelor care functioneaza pe teritoriul zonelor libere conform Art.14 din Legea nr.84/1992. Totusi, firmele care aveau deja investiti peste 1 milion de dolari în active corporale amortizabile, utilizate în industria prelucratoare, pe teritoriul zonei libere, la data intrarii în vigoare a noii Legi privind impozitul pe profit, vor fi exceptate pe o perioada de 5 ani de la plata impozitului pe profit (Art.35(c)). (Noile facilitati fiscale înceteaza sa se mai aplice în cazul modificarii structurii actionariatului contribuabilului). De observat ca, spre deosebire de situatia investitorilor stabiliti deja în zonele defavorizate, noua Legea privind impozitul pe profit nu permite firmelor care deja au investit în actualele zone libere sa beneficieze de facilitatile fiscale promise initial.

⁴² Vezi Adevarul din 6.11.2001

2.1.2. Scheme privind dezvoltarea regionala care implica alocari bugetare

2.1.2.1. Zone de reconversie industriala cu potential de crestere economica

Cadrul legal: Hotărârea de Guvern nr. 399/2001 privind concentrarea fondurilor PHARE 2001 în zonele de restructurare industriala cu potential de crestere economica, Legea 151/1998 privind dezvoltarea regionala

Facilitati acordate: Fondurile Phare 2001 si fondurile de co-finantare corespunzatoare de la buget, se vor concentra în cele 11 „zone de restructurare industriala”, conform HG 399/2001 (vezi Tabelul 9).

Table 9: Cele 11 zone de restructurare industriala cu potential de crestere

<i>Zone de restructurare industriala cu potential de crestere</i>	Numar de orase incluse	Numar de judete	Populatia urbana	Pondere din populatia totala a României
Industrial Zone "North -East Moldova "	12	3	469,12	2.1
Complex Industrial Zone "Central – West Moldova"	12	2	595,912	2.7
<u>Industrial Zone</u> <u>"Curvature Sub-Carpathians"</u>	9	4	459,698	2.0
Industrial and Services Zone "Inferior Danube"	5	3	669,894	3.0

Proiect PHARE RO-9907-02-01: *Studii privind impactul perioadei de pre-aderare*
 Studiul nr.8: *Compatibilitati între cadrul românesc al politicii regionale si*
reglementarile UE privind ajutoarele de stat

Industrial and Mining Zone "Muntenia Sub-Carpathians "	13	2	501,047	2.2
Industrial Zone "Central Oltenia"	10	3	540,273	2.4
Industrial Zone "Mehedinti Plateau"	11	3	307,702	1.4
Industrial Zone "South Banat" and "Coal Basin Petrosani "	22	3	573,961	2.6
Mining and Quarrying Industry Zone " Apuseni Mountains "	17	3	342,754	1.5
Extractive Industry Zone "Maramures" and the Predominant Light Industry Zone "North Transilvania"	15	4	485,903	2.2
The Industrial Complex Zone "Central Transilvania"	24	5	802,244	3.6

Note 1: Some industrial zones are located on the territory of several Romanian counties ("judets").

Source: Ministry of Development and Forecast, The National Development Plan, 2002-2005.

Beneficiari: Firmele care vor investi pe teritoriul celor 11 "zone de restructurare industrială".

Durata: Urmare a unui acord acord încheiat între Guvernul României si UE, proiectele de investitii din cele 11 zone de restructurare vor fi co-finantate din fondurile Phare 2001 pentru o perioada de 3 ani. Guvernul român a propus derularea acestui program pe parcursul perioadei 2002-2005⁴³.

Situatia actuala: HG 399/2001 a fost recent aprobata de Consiliul Concurentei. De notat faptul ca schema nu contine detalii privind tipul de investitii eligibile

⁴³ Planul National de Dezvoltare a Romaniei pentru 2002-2005, pag.215-216

pentru finantare, nivelul ajutoarelor, etc. (cu exceptia precizarii ca respectivele proiecte se înscriu în prioritatile de dezvoltare regionala prevazute în PND, agreate de Comisia europeana) – aceste aspecte urmând a fi tratate separat.

În afara subventiilor de la buget care vor fi disponibile pentru cele 11 Zone de Reconstructie Industriala, Guvernul Roman a aprobat de asemenea o serie de scheme pentru zonele defavorizate, care implica alocarea directa a ajutoarelor. În acest sens, pot fi amintite:

- ?? Hotarârea de Guvern nr.759/2001 (publicata în MO nr.480/21 august 2001) prin care se aproba structura, indicatorii si fondurile alocate de MDP în zonele D;
- ?? Hotarârea de Guvern nr.521/2000 (publicata în MO nr.341/6 iulie 2000) prin care se aproba Programul special „Suport pentru investitiile din zonele D”;
- ?? Hotarârea de Guvern nr.520/2000 (publicata în MO nr.341/6 iulie 2000) privind aprobarea Programului special „Suport pentru dezvoltarea afacerilor în zonele D”.

Nu vom descrie în detaliu aceste scheme, deoarece subventiile directe acordate pe baza lor nu ridica probleme privind respectarea legislatiei romanesti si comunitare privind ajutorul de stat. Ajutoarele acordate conform acestor scheme beneficiaza de facilitatea de *minimis*, conform careia ajutoarele mai mici de 100 000 euro nu trebuie notificate în vederea aprobarii⁴⁴

În acesta situatie (ajutoare sub 100 000 euro), se afla si ajutoarele alocate sub schema „Parcurilor Industriale”. În fapt, pentru lucrarile în infrastructura eligibile,

⁴⁴ Vezi Regula mentul Comisiei Nr.69/20021 din 12 ianuarie 2001 privind aplicarea Art.87 si 88 CE privind ajutorul de minimis, JO L din 13.01.2001, p.30. De observat ca acest ajutor nu se aplica firmelor sin sectoarele carbunelui si otelului (CECO).

Programul co-finanteza cel mult 30% (maximum 20 miliarde lei) din cheltuielile aferente unui parc industrial si cel mult 50% (maximum 10 miliarde), în cazul unui parc de soft.

SECTIUNEA 3

3.1 Compatibilitatea dintre schemele românești de ajutor regional si acquis-ul comunitar în materie de ajutor de stat

Toate cele patru scheme de ajutor prezentate în sectiunea anterioara au drept obiectiv stimularea dezvoltarii economice a anumitor zone românești. În același timp, însa, ele implica utilizarea unor instrumente de sprijin diferite: daca primele trei (zonele defavorizate, parcurile industriale si zonele libere) au la baza folosirea stimulentei ce tin de impunere (fiscale) pentru promovarea investitiilor, cel de-al patrulea tip (zonele de reconversie industrială) implica sprijinirea financiara directa a proiectelor de investitii din surse combinate, UE (Phare) si bugetul de stat.

Desi este important sa distingem între *instrumentele fiscale de asistenta* si *subventiile directe*, trebuie totusi sa spunem ca acquis-ul comunitar aplicabil masurilor fiscale de asistenta în contextual dezvoltarii regionale este în linii mari identic cu cel relevant în cazul subventiilor bugetare. Iata de ce, în cele ce urmeaza, ne vom concentra asupra acquis-ului relevant în cazul celor trei scheme românești de ajutor regional bazate în principal pe utilizarea stimulentei fiscale. Pe de alta parte, principalele concluzii ce rezulta din

aceasta analiza pot fi extrapolate fara probleme la o analiza viitoare a “zonelor de reconversie industriala” (bazate în primul rând pe folosirea subventiilor directe). În continuare ne vom ocupa de urmatoarele probleme:

- ?? Când putem încadra masurile de impunere (fiscale) în categoria ajutorului de stat?
- ?? Regulile aplicabile ajutorului regional furnizat sub forma fiscala.
- ?? Puncte de incompatibilitate între schemele românești de ajutor fiscal si acquis-ul în materie de ajutor de stat.
- ?? Consecintele legale ale unei eventuale amendari a schemelor românești de ajutor regional pentru a le face compatibile cu acquis-ul privind ajutorul de stat în cazul firmelor care au investit deja în conditiile regimului legislative actual.

3.1.1 Când putem încadra masurile de impunere (fiscale) în categoria ajutorului de stat?

În afara de colectarea de venituri pentru stat, impozitarea poate servi o varietate de alte obiective de politica economica, unul dintre ele fiind atragerea sau stimularea investitiilor prin diminuarea poverii fiscale impuse asupra firmelor si activitatilor lor productive sau de servicii. Deoarece globalizarea a intensificat concurenta internationala pentru atragerea investitiilor, un numar tot mai mare de tari si regiuni (inclusiv unele state membre si regiuni ale UE precum si tarile candidate) au apelat la suplimentarea instrumentelor “clasice” ale politicilor de dezvoltare (de tipul cheltuielilor publice pentru infrastructura sau subventiilor) cu facilitati fiscale destinate cresterii atractivitatii teritoriilor lor.

Conform Tratatului asupra CE, statele membre își pastreaza autonomia în sfera impozitarii. Totusi, în exercitarea atributiilor lor suverane în acest domeniu, statele membre sunt obligate sa se conformeze prevederilor Tratatului, precum

cele referitoare la libera circulatie a bunurilor si serviciilor sau regulile ce împiedica distorsionarea concurentei pe piata interna (inclusiv regulile în domeniul concurentei aplicabile ajutorului de stat, si anume Art. 87-88 din Tratat). Concurenta sporita între autoritatile nationale si regionale pentru atragerea investitiilor a generat îngrijorare în privinta introducerii de catre diversele state membre a unor regimuri de impozitare ce vor afecta foarte probabil nu numai localizarea afacerilor ci si buna functionare a Pietei Interne. Astfel, în decembrie 1997 ECOFIN a adoptat un *Cod de Conduita pentru Impozitarea Afacerilor* ca parte a unui pachet mai cuprinzator de masuri destinate abordarii problemei concurentei fiscale daunatoare dintre statele membre.

Nu tine de tema propriu-zisa a studiului nostru descrierea în detaliu a continutului Codului si a modului sau de aplicare. E de ajuns sa mentionam aici ca respectivul Cod instituie o serie de criterii pentru identificarea masurilor fiscale cu efecte daunatoare, inclusiv a potentialului lor de afecta localizarea firmelor în spatiul pietei interne. Nu ar fi prin urmare deloc surprinzator daca, paralel cu introducerea Codului, ECOFIN ar invita Comisia sa-si intensifice controlul asupra masurilor fiscale cu efecte daunatoare care fac parte si din categoria ajutorului de stat. Astfel, în noiembrie 1998, Comisia a dat publicitatii un document numit *Notice on the Application of the State Aid Rules to Measures Relating to Direct Business Taxation (Observatii asupra aplicarii regulilor referitoare la ajutorul de stat în cazul masurilor legate de impozitarea directa a afacerilor, de aici înainte prescurtata Fiscal Aid Notice)*. *Fiscal Aid Notice* are doua obiective principale: clarificarea circumstantelor în care o masura fiscala va putea fi încadrata în categoria ajutorului de stat; si întarirea disciplinei pentru acestea din urma. În cele ce urmeaza vom examina mai îndeaproape prima problema, iar de a doua ne vom ocupa la punctual 3.1.2 din sectiunea de fata.

Tratatul asupra CE nu are în continutul sau o definitie exacta a conceptului de "ajutor de stat". Art. 87(1) din Tratat, ce impune o interdictie generala asupra

ajutorului de stat ce distorsioneaza comerțul intra-comunitar este formulat în termeni destul de vagi:

“Orice ajutor acordat de un stat membru sau din resursele statului sub orice forma care distorsioneaza sau ameninta cu distorsionarea concurenței prin favorizarea anumitor activitati sau producerea anumitor bunuri va fi, în masura în care afecteaza comerțul între statele membre, incompatibil cu piata comuna”.

În interpretarea Comisiei si a instantelor comunitare, exista *patru conditii cumulative* în care o masura sau tranzactie economica în care este implicat statul poate fi considerata ca implicând ajutor de stat. Aceste conditii sunt:

- ?? masura sa implice *utilizarea resurselor statului*;
- ?? masura sa confere un *avantaj firmei/firmelor beneficiare*;
- ?? masura sa fie *selectiva*;
- ?? masura sa *distorsioneze sau sa ameninte cu distorsionarea concurenței la nivel transfrontalier*.

Tinând seama de continutul *Fiscal Aid Notice* si examinând seria de decizii ale Comisiei în domeniul ajutorului fiscal, putem concluziona ca o masura fiscala va fi considerata drept ajutor de stat în urmatoarele circumstante:

a. Utilizarea resurselor statului

Conform Art. 87(1) CE, ajutorul de stat poate fi acordat “de catre stat sau din resursele statului”. Rezulta ca forma în care ajutorul de stat este acordat este irelevanta din punctul de vedere al controlului ajutorului de stat: ceea ce conteaza este efectul masurii. De fapt, distinctia între “ajutorul acordat de stat” si “ajutorul acordat din resursele statului” are rolul de a face explicit faptul ca nu

numai ajutorul acordat de guvernul central, ci si ajutorul acordat de autoritatile de stat regionale si locale, precum si de organismele publice si private ce actioneaza în numele statului intra în sfera exclusiva de control a Comisiei.

În ceea ce priveste forma efectiva în care ajutorul de stat este acordat, faptul ca ajutorul de stat nu se refera numai la cheltuielile directe facute din buzunarul statului (adica subventiile de la buget) ci si la transferurile indirecte de resurse ale statului (ceea ce atrage pierderi de venit pentru stat) tine de jurisprudenta general acceptata. Într-adevar, o pierdere de venituri din impozitare este considerata echivalenta cu consum de resurse ale statului, indiferent de nivelul, regional sau local, la care este suportata pierderea.

b. Avantajarea firmei/firmelor beneficiare

Interpretarea data conceptului de “avantaj conferit” s-a dovedit cruciala în asigurarea unei sfere largi de cuprindere pentru reglementarile comunitare privind ajutorul de stat. Înca din primii ani ai aplicarii reglementarilor din tratat referitoare la ajutorul de stat, Curtea Europeana de Justitie (CEJ) a definit notiunea de ajutor de stat ca “incluzând orice masura, indiferent de forma ei, ce reduce povara suportata în mod normal de o firma, chiar daca ea nu reprezinta o subventie directa în sensul strict al termenului ci este echivalenta acesteia în virtutea naturii si efectelor ei”.

În consecinta, în *Fiscal Aid Notice* Comisia doar reitereaza un concept bine-cunoscut: o masura fiscala care scuteste firmele de poveri suportate în mod normal din resursele lor proprii satisface al doilea criteriu din definitia ajutorului de stat. Comisia da si câteva exemple de masuri fiscale care confera un asemenea avantaj:

?? Masuri ce reduc baza fiscala (precum deduceri speciale, aranjamente de depreciere (amortizare) speciala sau accelerata, includerea rezervelor în bilantul firmei);

?? Masuri ce implica o reducere partiala sau totala a sumei datorate ca impozit (exemplu: scutirile de taxe sau creditele fiscale);

?? Amânarea, anularea sau chiar reesalonarea în mod exceptional a datoriilor fata de buget.

Mai mult, chiar si masurile fiscale care nu echivaleaza în ultima instanta cu o pierdere de venit pentru stat, precum amânările de plati fiscale si la bugetul asigurarilor sociale, intra de asemenea în categoria ajutorului de stat în masura în care facilitatile de acest tip confera firmelor beneficiare un avantaj prin aceea ca le permite sa utilizeze sume de bani care nu s-ar afla altfel la dispozitia lor. (Asa cum vom vedea în continuare, aceasta modalitate particulara de a acorda ajutor de stat este extrem de importanta pentru studiul nostru dat fiind faptul ca în România ea este uzitata nu numai în cazul firmelor aflate în dificultate ci si în contextul facilitatilor fiscale oferite, spre exemplu, în zonele defavorizate). În cazul DTM, Curtea Europeana Justitie (CEJ) i s-a solicitat sa decida daca "toleranta exceptionala" de care a dat dovada ONSS (autoritatea responsabila cu colectarea contributiilor la asigurarile sociale de la firmele belgiene) fata de DMT, o firma în dificultate, toleranta constând în permisiunea de a amâna plata contributiei datorate pe o perioada de opt ani, constituia ajutor de stat. CEJ a hotarât ca:

"în situatia în care un organism public având responsabilitatea de colectare a contributiilor la asigurarile sociale tolereaza întârzieri la plata acestor contributii, conduita sa confera în mod neîndoelnic întreprinderii receptoare un avantaj comercial semnificativ, usurându-i respectivei întreprinderi povara asociata prin aplicarea anormala a sistemului de asigurari sociale. (...) Nici o dobânda sau penalizare perceputa pentru întârzierea platii, pe care o

întreprindere ce se confrunta cu dificultati serioase ar putea fi obligata sa le plateasca în schimbul facilitatilor generoase la plata, asa cum au fost cele acordate DTM ... nu pot anula complet avantajul câstigat de acea întreprindere”.

c. Selectivitatea

Art. 87(1) CE se aplica doar masurilor care au o natura selectiva, adica acelora care “favorizeaza anumite activitati sau producerea anumitor bunuri”. Aplicarea criteriului selectivitatii atrage dupa sine trasarea unei distinctii între masurile cu aplicabilitate generala, cu alte cuvinte acele masuri care se aplica tuturor firmelor si sectoarelor fara deosebire, si masurile care genereaza avantaje doar pentru anumite firme sau sectoare. Nu de putine ori, totusi, este extrem de dificil sa trasezi o granita clara între masurile de sprijin generale si cele selective. Masurile fiscale sunt în plus dificil de evaluat pe baza acestui criteriu si din cauza faptului ca dreptul comunitar considera ca selectivitatea anumitor masuri fiscale poate fi totusi justificata prin “natura sau schema generala a sistemului” (asemenea masuri nefiind acoperite de reglementarile UE privitoare la ajutorul de stat).

Putem spune fara teama de a gresi ca, pâna la momentul actual, distinctia între masurile de sprijin generale si selective ramâne mai degraba neclara în jurisprudenta si în dreptul comunitar al ajutorului de stat. *Fiscal Aid Notice* nu aduce prea multa lumina în ceea ce priveste selectivitatea masurilor fiscale. Comentatorii au propus diverse metode pentru a deosebi masurile fiscale generale de cele selective, totusi o discutare detaliata a acestui concept iese, credem, din sfera studiului nostru. Cu toate acestea, este adevarat ca atât Comisia cât si instantele comunitare au tendinta de atribui selectivitate unei masuri ori de câte ori nu poate fi dovedit ca ea este, dimpotriva, generala sau justificata denatura sistemului. Poate ca cel mai bun ghid practic ce poate fi oferit în aceasta privinta este urmatoarea regula empirica: masurile care nu sunt

considerate a fi „generale ca natura” vor fi în mod invariabil calificate drept selective. Conform *Notei privind ajutorul fiscal*, o masura fiscala va fi considerata ca fiind „generală ca natura” atunci când:

- a) Toate firmele au acces la avantajele conferite, de pe pozitii egale, si
- b) Avantajele generale ale masurilor nu pot fi *de facto* limitate prin masurile discretionare ale statului, fata de anumiti beneficiari⁴⁴.

Deci, ori de câte ori autoritatile fiscale se bucura de un anumit grad de discretionarism în aplicarea masurilor fiscale în cazul anumitor firme, masurile respective vor fi considerate ca fiind selective⁴⁵. În același timp, faptul ca anumite firme si sectoare beneficiaza mai mult decât altele de masurile fiscale respective nu înseamna în mod necesar ca încalca reglementarile privind ajutorul de stat⁴⁶. În fine, trebuie subliniat faptul ca masurile care se aplica numai la nivel regional, local sau sectorial vor fi automat considerate ca selective⁴⁷. În sectiunea urmatoare vom prezenta câteva exemple de masuri fiscale aplicate în statele membre, care au fost considerate ca fiind selective.

d. Distorsionarea competitiei

Art. 87(1) se aplica numai masurilor de ajutor care au efecte ce depasesc granitele tarii (*mutatis mutandis*, reglementarile privind ajutoarele de stat continute de Acordurile Europene se aplica numai în cazul masurilor privind ajutorul de stat care afecteaza comertul cu UE si tarile membre). Cu alte cuvinte, aceasta conditie este întâlnita atunci când ajutorul de stat întareste pozitia firmelor beneficiare în raport cu concurentii acestora angajati în comertul intra-comunitar⁴⁸ (sau, în cazul Acordurilor de Asociere, în comertul cu UE si statele membre). Trebuie facuta observatia ca, totusi, analiza realizata asupra

⁴⁴ Vezi Punctul B.13 din *Fiscal Aid Notice*.

⁴⁵ Vezi Punctul B.21 si B.22 din *Fiscal Aid Notice*.

⁴⁶ Vezi Punctul B.13 din *Fiscal Aid Notice*.

⁴⁷ Vezi Punctul B.17 to B.20 of the *Fiscal Aid Notice*

⁴⁸ Confirming this interpretation for the case of taxation measures, Point B.11 of the *Fiscal Aid Notice*.

jurisprudentei comunitare arata ca este aproape un automatism în a presupune ca masurile de sustinere genereaza efecte de distorsionare care depasesc granitele tarii (cu exceptia situatiilor în care se aplica regula ajutorului minim – „*de minimis*”).⁴⁹

3.1.2. Care sunt regulile care se aplica ajutoarelor fiscale în contextul dezvoltarii regionale ?

Dupa cum am aratat în Sectiunea 2, trei din cele patru scheme de dezvoltare regionala în prezent în functiune în România (respectiv schema zonelor D, a parcurilor industriale si cea a zonelor libere) se bazeaza în mod exclusiv pe folosirea facilitatilor fiscale în atragerea/ stimularea investitiilor în spatiul geografic acoperit de respectiva schema. Ratiunea pentru care în România, ca si în celelalte tari candidate, folosirea instrumentelor fiscale este preponderenta în cadrul politicii regionale este destul de evidenta: constrângerile bugetare constrâng aceste tari sa aleaga instrumentele indirecte de sustinere, în locul celor directe (care reprezinta instrumente traditional folosite în cazul politicii regionale din tarile UE)⁵⁰. (Totusi, trebuie sa reamintim faptul ca, în ultimii ani, chiar si tarile dezvoltate, inclusiv cele din UE, si-au suplimentat masurile de

⁴⁹ A. Evand and S. Martin (1991): “Socially Acceptable Distortions of Competition: Community Policy on State Aid”, 16 European Law Review, pp. 79-111.

⁵⁰ Faptul ca majoritatea tarilor membre ale UE prefera în mod traditional folosirea subventiilor bugetare în contextul politicii regionale este prezentat în Commission s State Aid Surveys (disponibil la http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others). O exceptie notabila de la aceasta regula o reprezinta Italia, unde masurile fiscale masoara, de regula, peste 50% din volumul global al ajutoarelor. De asemenea, trebuie spus ca în „Tarile de coeziune” (Irlanda, Grecia, Spania si Portugalia) folosirea subventiilor directe în contextul politicii regionale este, cel putin în parte, determinata de cerintele de aditionalitate impuse de folosirea Fondurilor Structurale.

sustinere cu ajutorul instrumentelor fiscale, din dorinta de a creste atractivitatea investitiilor în zona⁵¹).

Trebuie clarificat de la bun început faptul ca reglementarile UE nu impun nici un fel de restrictii privind tipul de ajutoare utilizate în contextul dezvoltarii regionale. Ca atare, *preferinta pentru folosirea instrumentelor fiscale este perfect legitima atât timp cât timp sunt respectate reglementarile comunitare*. Aceste criterii si conditii vor fi prezentate în continuare. Înainte însa de a trece la acest lucru, trebuie subliniat faptul ca statele membre care doresc sa dispuna de ajutor comunitar prin intermediul Fondurilor Structurale (sau, în cazul tarilor candidate, prin intermediul asistentei de pre-aderare) trebuie sa contribuie cu resursele bugetare necesare, astfel încât sa fie respectat principiul aditionalitatii.

Într-adevar, conform reglementarilor comunitare, masurile fscale care implica ajutor de stat (conform celor patru criterii cumulative din definitia ajutorului de stat, prezentate în sectiunea anterioara) pot fi aprobate ca exceptii, într-una din situatiile prevazute de Comisie prin Art.87(2) si (3) CE. În practica, cele mai multe din deciziile de aprobare emise de Comisie au în vedere considerente legate de politica regionala. Aceste decizii se vor baza fie pe Art.87(3)(a) CE (si acopera „ajutoarele destinate sa promoveze dezvoltarea economica a zonelor în care standardul de viata este extrem de scazut sau unde exista un somaj serios”) sau Art.87(3)(c) (care acopera ”ajutoarele destinate sa faciliteze dezvoltarea anumitor activitati economice sau zone economice, în care asemenea ajutoare nu afecteaza conditiile comerciale de o maniera contrara intereselor comune”).

În „*Fiscal Aid Notice*” din 1998, Comisia a facut observatia ca, în practica, cele mai multe masuri de ajutor fiscal sunt menite sa sustina investitiile de orice natura – fie ele în investitii de capital, în cercetare si dezvoltare sau mediu. Comisia merge mai departe în a observa ca, atunci când ajutoarele fiscale sunt

⁵¹ Vezi, de exemplu, Charles P.Oman (1999): „Policy Competition for Direct Investment – A Study of Competition among Governments to Attract FDI”, OECD Paris, disponibil la <http://www.oecd.org/daf/conference/vilnius/altenberg.pdf>

folosite ca stimulente pentru investitii, ele nu joaca un rol diferit de cel al subventiilor directe, si, ca atare, vor fi tratate la fel – respectiv, pot fi acceptate pentru una din ratiunile de politica regionala mentionate în continuare.

Prima, si cea mai importanta conditie pentru aprobarea ajutorului fiscal în scopul sustinerii politicii regionale este:

?? Ajutorul sa fie justificat în ceea ce priveste contributia sa la dezvoltarea regionala si/sau sa fie destinat sa compenseze anumite handicapuri regionale reale⁵².

În acest context este important sa observam faptul ca ajutorul fiscal pentru activitati *off shore* (precum, de exemplu, tranzitul de marfuri destinate unei terte tari printr-o zona libera) nu va fi considerat de catre Comisie ca având o contributie convingatoare în cazul dezvoltarii regionale, în masura în care asemenea activitati economice au externalitati reduse pentru economia din zona⁵³.

În acelasi timp, ajutorul fiscal va fi aprobat daca:

?? Nivelul total al ajutorului este limitat si este în raport de costurile proiectului de investitii;

?? Regulile pe baza carora este acordat un ajutor sunt suficient de transparente astfel încât permit Comisiei sa cuantifice beneficiile conferite beneficiarilor firme⁵⁴.

⁵² Vezi punctul B.33 din *Fiscal Aid Notice*

⁵³ Vezi punctul anterior.

⁵⁴ Vezi punctul B.31 din *Fiscal Aid Notice*

În cazul particular al ajutoarelor fiscale acordate pentru scopuri regionale, trebuie respectate unele conditii suplimentare, dupa cum rezulta din *Regional Aid Guidelines*, din 1998⁵⁵:

?? Ajutorul trebuie sa sustina numai proiecte de investitii noi sau sa fie justificat prin crearea de noi locuri de munca în regiunea asistata⁵⁶;

?? Ajutorul trebuie sa fie disponibil în mod conditionat, în functie de mentinerea investitiei respective sau a locurilor de munca create, pentru o perioada de cel putin 5 ani⁵⁷;

„Investitia initiala” este definita ca „investitie în capitalul fix, legata de realizarea noii firme, extinderea celei existente sau realizarea unei activitati care implica o modificare fundamentala a produsului sau a procesului de productie dintr-o firma existenta (prin rationalizare, diversificare sau modernizare)⁵⁸. Mai mult, o investitie în capital fix, realizata sub forma achizitionarii unei firme care a fost închise sau urmeaza a fi închis, poate de asemenea fi privit ca investitie initiala, cu exceptia situatiei în care firma este o firma în dificultate. În acest ultim caz, ajutorul legat de achizitionarea firmei se poate transforma în avantaj pentru firma în dificultate si trebuie examinat în conformitate cu documentul elaborat de Comisie, „*Guidance on State Aid for Rescuing and Restructuring Firms in Difficulty*”⁵⁹.

O observatia speciala trebuie facuta în ceea ce priveste ajutorul fiscal acordat firmelor din asa-numitele sectoare sensibile, respectiv, constructii de masini, constructii de nave, otel din afara CECO, fibre sintetice⁶⁰, precum si altor

⁵⁵ Vezi nota nr.9

⁵⁶ Vezi punctul 4.4. si 4.11 din *Regional Aid Guidelines*

⁵⁷ Vezi punctul 4.10 si 4.14 din *Regional aid Guidelines*

⁵⁸ Vezi punctul 4.4 din *Regional Aid Guidelines*

⁵⁹ JO C 188 din 9.10.1999

⁶⁰ Vezi Cadrul Comisiei privind Ajutorul de Stat acordat Industriei Constructoare de Masini, OJ C 279 din 15.09.1997, Regulamentul Consiliului nr.1540/1998 care stabileste noile reguli privind ajutorul pentru

sectoare, precum transportul, agricultura si pescuitul/acvacultura, otelul CECO, carbunele si mineritul⁶¹. Este cunoscut faptul ca ajutorul acordat firmelor din sectoare sensibile face subiectul unor reguli speciale si mult mai restrictive, inclusiv evaluarea caz cu caz a ajutoarelor oferite deja sub o schema aprobata, precum si limitari viitoare ale capacitatilor de productie adaugate în sectorul respectiv prin fiecare nou proiect de investitii⁶². În cazul sectorului constructiilor de masini, de exemplu, ajutorul pentru investitii va fi aprobat numai daca se dovedeste ca ajutorul proiectat este mobil (respectiv, ca investitorul ar fi putut sa gaseasca o lata locatie în cazul în care nu ar fi existat atractia exercitata de zona asistata) si ca nivelul ajutorului alocat este determinat prin metoda cost-beneficiu. Caracteristicile ajutoarelor fiscale fac imposibila analiza unui ajutor pentru investitii conform acestui criteriu. Ca urmare:

?? Schemele de ajutor fiscal trebuie sa exclude de la scopul aplicarii lor firmele care functioneaza în sectoare sensibile⁶³.

În evaluarea conformitatii unei scheme de ajutor fiscal cu reglementarile comunitare, esentiala este determinarea exacta a legaturii care se stabileste între ajutorul acordat si realizarea unui proiect de investitii. Conform *Fiscal Aid Notice*, facilitatile fiscale acordate si care nu sunt legate de realizarea unui proiect de investitii si care, în practica, nu fac decât sa reduca pur si simplu

constructiile de nave, OJ L 202, din 18.07.1998, Decizia Comisiei nr.2496/96/CECO din 18 Decembrie 1996 privind stabilirea Regulilor comunitare din domeniul siderurgiei, OJ L 338, 28.12.1996 si Codul privind Ajutoarele acordate Industriei de Fibre sintetice, OJ C 24, din 29.11.1999.

⁶¹ Vezi Decizia Comisiei nr.3855/91/CECO, din 27 noiembrie 1991, care stabileste regulile comunitare privind siderurgia, OJ L 362, din 31.12.1991 si decizia Comisiei nr.3632/93/CECO, din 28 Decembrie 1993, care stabileste regulile comunitare privind industria carbonifera, OJ L 329, din 31.12.1993

⁶² Asa numitele "sectoare sensibile" sunt sectoare de prelucrare care s-au confruntat cu o criza structurala la nivel european (declin structural al cererii si productie peste capacitati). Din aceste motive, ajutorul de stat acordat firmelor care actioneaza în aceste sectoare este considerat în mod particular periculos, în masura în care el poate afecta într-o masura mai directa si mai substantiala economia statelor membre.

⁶³ Vezi Decizia Comisiei 98/476 prin care sunt interzise impozitele pe concesiile asupra investitiilor în Berlin si Landurile Estice, confirmata de Curtea Europeana de Justitie în Cazul C-156/98 *Germany v. Commission*

cheltuielile curente ale firmei, reprezinta *ajutor pentru functionare*⁶⁴. Ajutorul pentru functionare, care este definit ca ajutor care contribuie la reducerea costurilor de productie si /sau la subventionarea preturilor de vânzare, fara a fi asociate cu o noua investitie sau crearea de noi locuri de munca si fara a necesita din partea firmei sa ofere ceva în schimb (precum cresterea investitiilor sau crearea de noi locuri munca), este, ca regula generala, interzis în cadrul UE⁶⁵. De observat însa ca, în conformitate cu unele decizii recente ale Curtii de Prima Instanta, ajutorul care acopera costurile legate de modernizarea periodica a echipamentelor de catre firma, urmare a naturii activitatii desfasurate, sunt de asemenea considerate ajutoare pentru functionare, în masura în care reduc cheltuielile pe care firma le înregistreaza în decursul activitatii curente⁶⁶.

Cu toate acestea, exista un numar de cazuri în care ajutorul pentru functionare (inclusiv în forma fiscala) este permis:

- ?? În sectorul constructiilor de nave (în care ajutorul pentru functionare poate fi aprobat pentru contractele încheiate înainte de finele anului 2000)⁶⁷;
- ?? Pentru sustinerea investitiilor în proiecte de mediu⁶⁸;
- ?? În sectorul carbunelui si mineritului /de exemplu, ajutor pentru functionare destinat sa compenseze companiile care se închid, sa reduca efectele regionale generate de închiderea companiei, precum si proiecte de mediu legate de restructurarea si modernizarea acestor sectoare)⁶⁹;

⁶⁴ Vezi punctul B.32 din Fiscal Aid Notice

⁶⁵ Pentru o discutie mai detaliata privind ajutorul pentru functionare, vezi Phedon Nicolaides (2001) si I.Atanasiu (2001), citati anterior.

⁶⁶ Vezi Cazul T-459/93 Siemens v Commission (1995) ECR II-1675, parag.48 si 77, Cazul T-214/95 Vlaams Gewest v. Commission (1998) ECR II-717, parag.49 si Cazul T-55/99 Confederacion Espanola de Transporte de Mercancias (CETM) v. Commission, (neînregistrat înca), parag.83.

⁶⁷ Vezi Regulamentul Consiliului nr. 1540/1998 care stabileste noile reguli privind ajutoarele acordate constructiilor de nave, OJ L 202, din 18.07.1998

⁶⁸ Ghidul comunitar privind ajutoarele de stat acordate în cazul protectiei mediului, OJ C 72, din 10.03.1994

⁶⁹ Decizia Comisiei nr.3632/93/CECO din 28 decembrie 1993, prin care se stabilesc regulile comunitare privind ajutorul de satt acordat mineritului, OJ L 329, din 30.12.1993, în special Art.3 si 4

?? În regiunile asistate, acoperite de prevederile Art.87(3)(a) CE⁷⁰.

În acest ultim caz, ajutoarele fiscale pot fi aprobate numai daca urmatoarele conditii cumulative sunt întrunite:

?? Ajutorul este justificat în raport cu handicapurile regionale pe care cauta sa le reduca;

?? Ajutorul este proportional cu handicapurile regionale care trebuie compensate;

?? Ajutorul este limitat în timp si se reduce în mod progresiv;

?? Ajutorul nu este disponibil companiilor din sectoarele sensibile⁷¹;

?? Ajutorul nu sustine operatiuni de export⁷².

O mentiune speciala trebuie facuta în legatura cu cea de a treia conditie mentionata mai sus, respectiv faptul ca ajutorul de operare trebuie limitat în timp si progresiv redus. Când se acorda un ajutor pentru functionare sub forma subventiilor directe (de la buget), el nu va trebui acordat, ca regula generala, pe perioade mai lungi de sase luni⁷³. Cu toate acestea, atunci când ajutorul pentru operare îmbraca forma fiscala, criteriul strict al perioadei de sase luni este oarecum mai lax, astfel încât sa permita derularea progresiva a schemei pe o perioada rezonabila de timp. Pentru a înțelege cât de exact acest lucru este pus în practica, si, la un nivel mai general, cum sunt aplicate criteriile pentru aprobarea ajutoarelor de operare fiscale, vom oferi mai jos câteva exemple

⁷⁰ Vezi Punctul B.32 din *Fiscal Aid Guidelines* si Punctul 4.15 –4.17 din *Regional Aid Guidelines*.

⁷¹ See, for example, Phedon Nicolaidis (2001), as cited in *supra* note no. ..., at p. 323.

⁷² See Point B.32 of the *Fiscal Aid Notice*.

⁷³ See *Regional Aid Guidelines*.

concrete de scheme fiscale analizate de Comisie ca urmare a faptului ca au fost considerate ca implicând ajutor pentru functionare:

- ?? Irlanda – Centrele Financiare Internationale si Zona Libera a Aeroportului Shannon⁷⁴. Cazul se refera la doua scheme fiscale, care implica aplicarea unei reduceri (10%) a impozitului pe societate (corporate tax rate) în cazul noilor companii prestatoare de servicii stabilite în zona Dublin House Doks (sub schema CFI) si noilor companii prestatoare de servicii stabilite în zona libera a aeroportului Shannon. Comisia a constatat ca ambele scheme implica ajutor pentru functionare deoarece facilitatile fiscale oferite nu au fost legate de realizarea unui proiect de investitii. Mai mult, autoritatile irlandeze nu au demonstrat existenta unor importante handicapuri regionale în cele doua zone, pe care schemele ar fi urmat sa le reduca. Urmare a negocierilor purtate cu Comisia, Irlanda a acceptat sa modifice cele doua scheme pâna la finele lui 2001.
- ?? Irlanda – Impozitul pe societate⁷⁵. În 1987, Irlanda a introdus o schema fiscala destinata sa stimuleze investitiile, conform careia sectorul manufacturier beneficia de un impozit redus de 10% , spre deosebire de impozitul standard de 32% aplicat celorlalte sectoare (de exemplu, serviciile). Schema a fost înaintata spre aprobare Comisiei de doua ori, în 1980 si în 1990 – când Irlanda a propus extinderea ei pâna în anul 2010. În ambele situatii schema a fost considerata ca neimplicând ajutor de stat. Cu toate acestea, urmare a publicarii *Notei privind Ajutorul Fiscal*, Comisia a re-evaluat schema CFI si a constatat ca actualele criterii implica ajutor de stat si, mai mult, ca ajutorul nu era degresiv si limitat în timp. Urmare a negocierilor cu Comisia, Irlanda a consimtit sa modifice schema prin ridicarea nivelului impozitului pentru toate sectoarele pâna în anul 2003

⁷⁴ See Commission Decision E/1/98, OJ C 395 of 18.12.1998, pp. 0014-0018.

⁷⁵ See European Commission, State Aid E/2/1998 Ireland, OJ C 395 of 18.12.1998, pp. 0019-0023.

(respectiv, sa atinga pâna la acea data nivelul de 12,5%, aplicabil în toate sectoarele).

?? Portugalia – Schema financiara si fiscala aplicabila în zona libera Madeira (schema de ajutor C 37/2000)⁷⁶. Schema consta în exceptari ale impozitelor directe pâna în anul 2011 pentru firmele care au fost înfiintate pâna la 31 decembrie 2000 în zona libera Madeira (constând dintr-o zona libera industrială, un centru international de servicii si un registru naval). În plus, schema ofera anumite exceptari pentru plata impozitelor în cazul actionarilor, creditorilor si furnizorii de tehnologii ai firmelor care operau în zona libera. Comisia a constatat ca schema implica ajutor pentru functionare, care desi poate fi considerat în raport cu handicapurile regionale existente în Madeira (care intra integral în categoria zonelor asistate conform Art.87(3)(a)) dar numai daca este limitat în timp si redus în mod progresiv. Mai mult, facilitatile fiscale pentru sectoarele financiare si anumite servicii internationale (centre de coordonare) vor trebui eliminate din schema, datorita contributiei lor reduse la dezvoltarea regionala. O decizie în acest caz este înca luata.

?? Spania – Trei scheme fiscale în Tara Bascilor⁷⁷. Comisia a interzis ajutorul acordat prin intermediul celor trei scheme în provinciile Basce, Alava, Guipuycoa si Vizcaya, care ofereau scutiri de taxe pe o perioada de 10 ani companiilor stabilite aici înainte de 31 decembrie 1994. Cele trei provincii Basce nu erau eligibile pentru a beneficia de ajutoare de operare, deoarece nu erau acoperite de statutul de zone asistate conform Art.87(3)(a). (Decizia negativa a Comisiei a generat multe controverse, deoarece provinciile Basce se bucurau de autonomie fiscala conform Constitutiei spaniole, si, ca atare, au solicitat sa se aplice scheme care

⁷⁶ See State Aid – Invitation to submit comments pursuant to Art. 88(2) of the EC Treaty concerning aid C 37/2000 (ex NN 60/2000, ex E 19/94, ex E 13/91 and N 204/86) – Financial and tax aid scheme for the free zone of Madeira, OJ C 301 of 21.10.2002, pp. 0004-0012.

⁷⁷ See Commission Press Release IP/01/1875 of 20/12/2001.

sunt generale ca natura, conform reglementarilor acceptate privind ajutorul de stat.)

?? Marea Britanie – Ajutor fiscal pentru companiile „calificate” si „scutite” din zona Gibraltar⁷⁸. Schema permite anumitor companii stabilite pe teritoriul Gibraltarului sa plateasca un impozit redus pe profit iar companiile care nu erau înregistrate în Gibraltar dar care realizau activitati aici, sa fie exceptate de la impozitul pe profit, platind în schimb numai sume variind între 200 GBP si 300 GBP anual. Schema a fost evaluata ca implicând ajutor pentru functionare iar Gibraltarul ca nefiind calificat ca zona asistata, sub Art.87(3)(a). Decizia finala înca nu a fost luata.

Dupa ce am clarificat criteriile precise privind aprobarea schemelor fiscale în contextul dezvoltarii regionale, urmatorul aspect care va fi examinat este daca masurile de ajutor fiscal justificate prin obiective de dezvoltare regionala sunt conforme cu limitarile geografice si cantitative impuse de *Ghidul Ajutoarelor Regionale pentru 1998 si Cadrul Multisectorial*. Raspunsul la aceasta problema are o semnificatie aparte în cazul celor trei scheme regionale românești bazate pe facilitati fiscale (zonele D, parcurile industriale si zonele libere), din urmatoarele doua motive: 1) deoarece cele trei scheme se aplica în zone geografice de dimensiuni foarte reduse – echivalentul regiunilor administrative NUTS IV si chiar V; 2) deoarece, dupa cum am explicat deja, România a trecut la implementarea celor trei scheme înainte de realizarea unei harti a ajutoarelor regionale, si, în consecinta, înainte de determinarea pragului intensitatii ajutoarelor aplicabile în fiecare din “regiunile asistate” incluse în harta.

⁷⁸ State Aid – United Kingdom, Invitation to submit comments pursuant to Art. 88(2) of the EC Treaty on aid C 52/2001 (ex NN 51/2000) – Gibraltar qualifying companies, OJ C 26 of 30.1.2002, pp. 0009-0012, and State Aid – United Kingdom, Invitation to submit comments pursuant to Art. 88(2) of the EC Treaty on aid C 53/2001 (ex NN 52/2000) – Gibraltar exempt company, OJ C 26 of 30.1.2001, pp. 0013-0018.

Vom începe discutia cu cel mai puțin controversat punct, cel privind limitările cantitative: a doua și a treia condiție privind aprobarea ajutoarelor fiscale vin numai să confirme faptul că pragul intensității ajutoarelor regionale este obligatoriu, indiferent de forma în care ajutorul regional este acordat (direct sau indirect). Cu toate acestea, deoarece pare dificil de imaginat că nivelul total al ajutorului acordat fiecărui beneficiar sub una sau mai multe scheme fiscale de ajutor regional va putea fi imaginat în avans, vom oferi câteva exemple privind modul în care asemenea estimări se realizează în practică sub controlul Comisiei.

Să luăm, de pildă, cazul celor trei scheme fiscale recent aprobate de Comisie privind dezvoltarea regiunii Madeira, din Portugalia⁷⁹. Prima schema (N 96/2000) a constatat într-o reducere a impozitelor (free-tax allowance) pentru toate firmele subiect al impozitului (corporation tax) care aveau înregistrate oficiul, centrul, unitatea de management sau sediul în Regiunea Autonomă Madeira și reinvesteau o parte din profituri în regiune. Nivelul total al ajutorului implicat de reducerea impozitului, de care firmele pot beneficia fie în anul în care este realizată investiția, fie în unul din cei trei ani următori, este fixat la 15% pe profitul reinvestit în perioada de aplicare a schemei (adică, perioada 2000-2002). Comisia a estimat, în decizia de aprobare, faptul că, nivelul total al ajutorului disponibil pentru fiecare beneficiar este de maximum 5,61% NGE (reamintim faptul că, nivelul maxim al intensității ajutorului aplicabil în regiunile asistate, conform Art.87(3)(a) este de 50% NGE și 65% NGE pentru IMM). În cursul aceluiași an, Comisia a aprobat două alte scheme fiscale pentru regiunea Madeira – una valabilă în perioada 2000-2010, în care nivelul total al ajutoarelor primite de fiecare beneficiar pe perioada de aplicare a schemei este estimat la maximum

⁷⁹ See Commission Press Release IP/00/70 of 28/06/2000: “Commission approves a tax reduction scheme to promote investment in Madeira”.

30% NGE si alta, valabila în perioada 2002-200.., în care nivelul total al ajutorului pe beneficiar este estimat la maximum 5,61% NGE⁸⁰.

În ceea ce priveste acoperirea teritoriala (geografica) a schemei fiscale propuse în contextul politicii regionale, problema este definita mai putin clar. Dupa cum am indicat în Sectiunea 1.1.2, *Ghidul Ajutoarelor Regionale (1998)*, stabileste ca asemenea scheme pot fi aprobate numai în “regiunile asistate” selectate la nivel NUTS II (conform Art. 87(3)(a)) si NUTS III (conform Art. 87(3)(c)). Cu toate acestea, desi *Ghidul Ajutoarelor Regionale (1998)* vorbeste despre criteriile de eligibilitate menite sa desemneze “zonele asitate”, nu precizeaza exact gradul de acoperire geografica al schemei propuse a fi aplicate, avest lucru constituindu-se într-o problema de sine statatoare. Ca atare, trebuie subliniat faptul ca, în absenta unor prevederi obligatorii privind respectarea criteriului geografic, nu exista impedimente legale pentru a împiedica proiectarea unor scheme regionale care sa acopere zone mai mici în cadrul “regiunilor asistate”.

Mai mult, exista situatii precedente în care Comisia a aprobat scheme regionale care acopereau regiuni mai mici decât actualelele “regiuni asistate” (evident, exista scheme aplicate în regiuni asistate care, inevitabil, sunt mai mici decât media unitatilor administrative NUTS II, precum insulele (insula Madeira, Corsica, teritoriile franceze off shore din Caraibe). Se mai poate adauga faptul ca la finele anilor 1990, Comisia a aprobat o schema de ajutor regional în spania, cunoscuta sub numele de “Regional Investment Grand”, care se aplica în zone mai mici decât NUTS II sau III. Exemple similare se pot descrie în cadrul programului de sustinere regionala implementat în Irlanda, Portugalia si Grecia, în perioada de programare 1994-1999. Este interesant de observat ca, în perioada respectiva, cele trei tari de coeziune intrau cu întreg teritoriul – precum România în prezent – sub prevederile Art.87(3)(a) EC. Într-adevar, faptul ca întreg teritoriul acestor tari

⁸⁰ See OJ C 266 of 16.9.2000, at pp. 4 and 7.

era o mare “regiune problema”, nu exclude posibilitatea de a-l fragmenta în unitati mai mici, la nivelul intensitatii ajutoarelor acordate.

De asemenea, putem aminti cazul faimoaselor „centre de coordonare”, care au fost stabilite în unele state membre ale UE (de exemplu, Belgia, Olanda, Franta, Italia, Germania, Irlanda, Spania, Luxemburg) dupa anii 80. În mare, cu mici variatii de la un caz la altul, asemenea „centre de coordonare” sunt în realitate companii înfiintate pentru a oferi anumite servicii altor companii care opereaza în zona (în functie de caz, cele din urma fiind companii aparținând sau nu aceluiasi grup ca si centrul de coordonare). Conceptul de „centre de coordonare” este, prin urmare, oarecum similar cu cel din zonele românești cunoscute ca „parcuri industriale”. În substanta ei, prin schema „centrelor de coordonare” se oferea companiilor nominalizate ca atare anumite avantaje fiscale.

Trebuie subliniat ca, dupa publicarea *Notei privind ajutoarele fiscale*, legalitatea majoritatii „centrelor de coordonare” a fost pusa sub semnul întrebării (reamintim faptul ca, în general, asemenea scheme au fost aprobate de Comisie conform regulilor privind ajutorul de stat, existente pâna în 1998)⁸¹. Este inasa adevarat ca, principala cauza pentru care aceste „centre de coordonare” sunt astazi sub atentia Comisiei, nu este faptul ca nu sunt compatibile cu reglementarile privind criteriile de acoperire geografica, care rezulta din *Regional Aid Guidelines, din 1998*. Mai degraba, schemele fiscale sunt analizate deoarece facilitatile fiscale

⁸¹ The Commission started several preliminary investigations into various “coordination centre” schemes during 2001. See, e.g.: State Aid – Invitation to submit comments pursuant to Art. 88(2) of the EC Treaty concerning measure C 45/2001 (ex NN 39/2000) - Coordination centres (“quartiers généraux”) and logistics centres, OJ C 302 of 27/10/2001, pp. 0002-0007; State Aid – Invitation to submit comment pursuant to Art. 88(2) of the EC Treaty concerning measure C 48/2001 (ex NN 43/2000) – Vizcaya coordination centres, OJ C 304 of 30/10/2001, pp. 0006-0009; State Aid – Invitation to submit comments pursuant to Art. 88(2) of the EC treaty concerning measure C 47/200 (ex NN 42/2000) – Control and coordination centres of foreign companies, OJ C 304 of 30/10/2001, pp. 0002-0005; State Aid – Invitation to submit comments pursuant to Article 88(2) of the EC treaty concerning measure C 49/2001 (ex NN 46/2000) – Coordination centres, OJ C 304, 30/10/2001, pp. 0010-0013; see also Bulletin EU 7/8-2001 Competition (37/54), point 1.3.75 (Commission decisions on business taxation schemes in four member States (Belgium Greece, Italy and Sweden)), and point 1.3.77 (Commission decisions concerning 11 business taxation schemes in eight Member States).

oferite implica ajutor de functionare. În acelasi timp, este de asemenea adevarat ca centrele de coordonare apar, dupa cunostintele noastre de la acest moment, ca fiind singurele scheme fiscale aprobate de Comisie, în care criteriile geografice prevazute de *Ghidul Ajutoarelor Regionale* nu sunt îndeplinite.

Înainte de a încheia aceasta sectiune consideram ca este util sa mai facem câteva remarci privind modificarea de catre Comisie a schemelor de politica fiscala dupa 1998. Pentru cititorii mai putin familiarizati cu politica UE privind ajutoarele de stat ar putea fi într-adevar dificil sa înțeleaga de ce Comisia si-a modificat radical punctul de vedere si a întreprins actiuni împotriva unor scheme fiscale pe care multi ani le-a considerat fie ca nu implica nici un fel de ajutoare de stat, fie ca implica ajutoare care oricum se pot califica spre aprobare conform Art.87(3)(a). Cele mai cunoscute exemple care reflecta aceasta modificare abrupta a politicii sunt cele doua cazuri legate de Irlanda, în 1998, *Irish Corporate Tax Scheme* si *Shannon Customs-Free Airport Zone*, asa cum am aratat mai sus, precum si schemele Madeira si Trieste. Explicatia este legata de adoptarea *Codului de conduita privind impozitarea directa a afacerilor* (comentat la începutul acestei sectiuni) si de introducerea *Ghidului privind ajutoarele fiscale*. Consideram ca este util sa facem câteva remarci privind legatura dintre cele doua instrumente ale politici comunitare, astfel încât sa sprijinim cititorul în a anticipa pozitia Comisiei Europene în alte situatii controversate legate de schemele fiscale în tarile candidate, inclusiv România.

În principiu, aplicarea *Codului de conduita* si a *Notei privind Ajutorul Fiscal* sunt probleme separate. În vreme ce Codul reprezinta o rezolutie politica, careia îi lipseste forta de constrângere, reglementarile UE privind ajutorul de stat sunt obligatorii pentru statele membre. De aceea, în practica, *Nota privind Ajutorul Fiscal* este adesea folosita de Comisie drept un instrument de convingere a

statelor membre sa faca progrese în aplicarea Codului de Conduita. Radaelli (2001)⁸² descrie aceasta situatie într-o maniera foarte plastica:

„ [...] exista o mare diferenta între instrumentele fara forta de constrângere, precum Codul de conduita, si cele privind ajutorul de stat, unde Comisia are o putere considerabila. Cu toate acestea, din punct de vedere politic, „arenele” codului si ale ajutorului de stat sunt conectate. Comisia actioneaza cu abilitate pe cele doua „arene”. Atunci când „viteza de decizie” în arena codului de conduita scade (deoarece guvernele nu au gasit solutii în modul de a realiza progrese în implementarea anumitor pasi), Comisia este gata sa actioneze în termeni de politica competitionala. Atunci când procesul din „arena” codului si, în general, al pachetului fiscal reîncepe, DG Competitie pare înclinata catre o politica prudenta, de asteptare. De exemplu, în toamna anului 2000, atunci când sansele de a realiza progrese în domeniul codului si al pachetului fiscal pareau reduse, DG Competitie „a încarcat arma” declansând investigatii preliminare asupra unor ajutoare fiscale selectate. Procedurile formale privind ajutorul de stat nu au fost totusi deschise pentru a tine sub presiune delegatiile nationale din arena codului. Arma a fost încarcata dar tragaciul nu a fost tras. Curând a fost realizat un acord privind pachetul fiscal (27 noiembrie 2000) iar DG Competitie nu a mai manifestat intentia sa deschida proceduri formale împotriva ajutoarelor fiscale care au facut obiectul investigatiilor preliminare.”

În opinia noastra, descrierea modului de actiune al DG Competitie în legatura cu schemele de ajutor fiscal nu este întru totul corecta. Pentru a fi mai precisi, nu este pe de-a întregul adevarat ca DG Competitie decide sa deschida sau nu investigatii formale privind anumite masuri fiscale de ajutor în functie de progresul realizat în timpul negocierilor realizate între statele membre în contextul aplicarii *Codului de Conduita*. În realitate, DG Competitie va cauta

⁸² See *supra* footnote no. 2.

întotdeauna sa negocieze cu statul membru o solutie reciproc acceptabila privind schemele ajutoarelor de stat, care trebuie amendata înainte de a deschide proceduri formale împotriva acestora. În multe cazuri, unele negocieri duc la achitare, fara a fi nevoie sa fie emise niste decizii formale negative (asa cum s-a întâmplat în cazul celor doua scheme fiscale irlandeze, etc.) În acelasi timp, este adevarat ca toate schemele fiscale interogate de DG Competitie ca urmare a publicarii *Notei privind Ajutoarele Fiscale* au fost initial identificate ca reprezentând „masuri fiscale periculoase” de catre Grupul Primarolo, care este însărcinat cu aplicarea *Codului de Conduita*⁸³.

3.1.3 Puncte de incompatibilitate între schemele românești de ajutor fiscal si ***acquis-ul comunitar în materie de ajutor de stat***

În aceasta sub-sectiune vom examina masura în care cele trei scheme românești de ajutor regional bazate pe stimularea fiscala a investitiilor (zonele defavorizate, parcurile industriale si zonele libere) sunt compatibile cu criteriile U.E. pentru aprobarea si utilizarea ajutorului regional. E de observat ca în acest context luam în considerare continutul celor trei scheme la momentul elaborarii acestei lucrari, cu alte cuvinte fara sa tinem seama de posibilele modificari de continut legate de adoptarea unei noi Legi a impozitului pe venit, fapt discutat în sectiunea 2. Implicatiile acestor posibile modificari vor fi examinate separat la punctul 3.1.4.

Orice schema de ajutor regional, indiferent de tipul de instrument de ajutor implicat (stimulente fiscale sau forme directe de ajutor), vor fi supuse limitarilor

⁸³ The first Report of the Primarolo Group, identifying 66 “harful tax measures” in the Member States, was made public by the Council at the beginning of the year 2000 - see Council Press Release No. 4901/99 of 29.02.2000. The full text of the Report is available to download from <http://www.uv.es/cde/TEXTOS/primarolo.htm>.

geografice si de volum ce rezulta din *Regional Aid Guidelines* (1998) si din *Multisectoral Framework on Regional Aid to Large Investment Projects*, documente examinate mai sus la punctual 1.1.3. În plus, schemele bazate pe utilizarea stimulentei fiscale vor trebui sa satisfaca obligatoriu conditiile cumulative de aprobare si utilizare:

?? **Limitari geografice.** Trebuie spus de la bun început ca schemele de ajutor regional nu trebuie în mod necesar sa acopere întreg teritoriul (sau sa se limiteze la teritoriul) unei zone asistate selectate potrivit metodologiei selectivitatii ce rezulta din *Regional Aid Guidelines* din 1998. Într-adevar, *Regional Aid Guidelines* din 1998 nu instituie vreo obligatie în acest sens. Astfel, decidentii în probleme de politica regionala au posibilitatea de a propune scheme de ajutor regional care sa acopere, de exemplu, fie un teritoriu mai mic cuprins în hotarele unei regiuni ce beneficiaza de statutul de zona asistata conform Art. 87(3) CE (si stabilit la nivelul administrativ NUTS II), fie poate teritorii mai largi, cuprinzând parti din mai multe asemenea regiuni. Transpus în cazul României, aceasta înseamna ca schemele de ajutor regional nu trebuie sa acopere în mod necesar întreaga suprafata a, sau sa se limiteze la granitele, oricareia dintre cele opt „regiuni de dezvoltare” înfiintate la nivelul administrativ NUTS II.

?? **Limitari de volum.** *Regional Aid Guidelines* din 1998 prevad ca volumul total al ajutorului acordat fiecarui beneficiar, în cadrul uneia sau mai multor scheme distincte de ajutor regional, nu trebuie sa depaseasca pragul de intensitate al ajutorului din regiunea asistata acoperita de schema (pentru mai multe detalii privind intensitatea ajutorului, vezi mai sus punctul 1.1.3 (b)). Transpus în cazul României, acest lucru înseamna ca volumul total al ajutorului dat fiecarui beneficiar în cadrul uneia sau mai multor scheme de ajutor regional nu trebuie sa depaseasca 50% din costul total al proiectului de investitii sprijinit, respectiv 65% din costul total al investitiei pentru IMM-uri. Atunci când ajutorul este destinat sprijinirii unor proiecte mari de investitii, *Multisectoral Framework* diminueaza si mai mult volumul admisibil al ajutorului la 50% din

pragul de intensitate daca cheltuiala eligibila este între 50 si 100 de milioane de euro, respectiv la 34% din pragul de intensitate daca aceasta depaseste 100 de milioane de euro.

?? **Conditii generale de aprobare si utilizare.** Recapitulând observatiile facute mai sus la punctele 3.1.1 si 3.1.2, propunerile de scheme de ajutor regional vor trebui sa satisfaca urmatoarele criterii:

- Schema de ajutor sa fie justificata prin contributia ei la dezvoltarea regionala si/sau prin contributia ei la compensarea unor handicapuri regionale reale.
- Volumul total al ajutorului acordat fiecarui beneficiar sa fie strict limitat în raport cu costurile proiectului de investitii.
- Schema sa fie suficient de transparenta, astfel încât sa permita cuantificarea în avans a beneficiului conferit viitorilor beneficiari.
- Schema de ajutor sa sprijine doar proiecte noi de investitii sau crearea de noi locuri de munca în regiunea asistata.
- Acordarea de ajutor sa fie conditionata de functionarea investitiei pe o perioada de minim cinci ani.
- La schema sa nu aiba acces firme din asa-numitele „sectoare sensibile” (otel, fibre sintetice, constructii de nave, motoare auto).

?? **Ajutorul de functionare.** Ori de câte ori stimulentele fiscale oferite în cadrul unei scheme regionale servesc la diminuarea costurilor de productie si/sau la subventionarea preturilor de vânzare ale firmelor fara ca ele sa fie asociate unui proiect de investitii sau crearii de locuri de munca, schema va fi considerata ca implicând ajutor de functionare interzis. Totusi, în regiunile asistate ce cad sub incidenta Art. 87 (3) CE, ajutorul de functionare poate fi permis daca:

- este *justificat* de handicapurile regionale pe care încearca sa le corecteze (de exemplu, ajutorul de functionare destinat reducerii costurilor mari de transport catre si dinspre zone îndepartate si izolate, asa cum sunt insulele);
- este *proportional* cu handicapul regional pe care încearca sa-l corecteze;
- este *limitat în timp* si *se reduce progresiv*.

Trebuie observat, cu toate acestea, ca de ajutorul de functionare nu pot oricum sa beneficieze firmele din sectoarele sensibile (adica din industria otelului, constructiile de nave, fibre sintetice, motoare auto – cu exceptia carbunilor si mineritului, unde asemenea ajutoare sunt permise pentru a compensa costurile economice si sociale ale închiderii sau daca sunt legate de derularea unor proiecte ecologice specifice) si activitatile de export.

Vom examina în continuare fiecare din cele trei scheme românesti de ajutor regional bazate pe utilizarea stimulentei fiscale în conditiile criteriilor mentionate mai sus.

a. Zonele defavorizate

?? Acoperire geografica: O prima observatie care trebuie facuta este aceea ca acoperirea geografica a schemelor privind zonele defavorizate este substantial mai redusa decât aceea a celor opt „regiuni de dezvoltare” din România înfiintate prin Planul National de Dezvoltare la nivelul administrativ NUTS II – ce corespunde întru totul cu harta ajutorului regional recent convenita cu Comisia (valabila pâna la sfârșitul lui 2002). De fapt, asa cum am vazut, asa-numitele zone defavorizate sunt înfiintate la nivelul administrativ NUTS IV sau chiar V. Cu toate acestea, acoperirea geografica redusa a zonelor defavorizate (sau, altfel spus, concentrarea ajutorului fiscal pe „arii de dezvoltare” reduse) nu trebuie sa fie considerata o problema atâta timp cât exista o justificare

economica pentru ea iar schema nu „mascheaza” un ajutor croit pe un anume sector sau companie beneficiara (ajutor sectorial). De fapt din cauza situatiei sale bugetare, nimeni nu poate astepta în mod realist ca România sa implementeze scheme de sprijin regional care sa acopere întregul teritoriu al celor opt „regiuni de dezvoltare” înfiintate în cadrul Programului National de Dezvoltare. Aceasta constrângere obiectiva pare a fi perfect înțeleasa de partea europeana. De fapt, Comisia a încheiat recent un acord cu guvernul român asupra co-finantarii din Phare 2001 a celor 11 „zone de reconversie industrială”, ce acopera de asemenea arii geografice mai mici decât cele opt regiuni.

?? Limitari de volum ale ajutorului: Consiliul de Asociere România-UE a aprobat recent harta ajutorului regional propusa de autoritatile românești. Pragurile de intensitate a ajutorului care au fost aprobate pentru fiecare din cele opt „regiuni de dezvoltare” din România reprezinta maximul admis de Regional Aid Guidelines din 1998, si anume pâna la 50% din costul total al fiecarui proiect de investitii, respectiv pâna la 65% în cazul IMM-urilor (pragurile maxime de intensitate au fost considerate ca justificate deoarece în prezent toate cele opt regiuni românești de dezvoltare au niveluri ale PIB pe locuitor de sub 60% din media europeana). Totusi, daca fiecare companie ce investeste pe teritoriul unei zone defavorizate cumuleaza diversele beneficii fiscale oferite în cadrul schemei, dintre care scutirea de impozitul pe profit pe întreaga perioada de existenta a zonei defavorizate nu este deloc de neglijat, nu este exclus ca în unele cazuri pragurile admise de intensitate a ajutorului sa fie depasite.

Exista diverse solutii posibile pentru a elimina aceasta problema. O cale simpla si directa ar fi aceea de a aplica scutirea doar pentru profiturile reinvestite în zonele defavorizate (aceasta este solutia impusa de Consiliul Concurentei prin decizia sa nr. 24 din 15.05.2000 pentru aprobarea conditionata a OUG nr. 75/2000).

Daca se considera ca acest lucru nu ofera suficiente stimulente investitorilor, o alta posibilitate ar fi inserarea unei prevederi speciale în textul OUG nr. 75/2000 care sa stipuleze ca volumul total al ajutorului acordat fiecarui beneficiar (fie doar în cadrul acestei scheme, fie cumulativ cu ajutorul provenit din alte surse) nu va depasi pragurile de intensitate convenite cu UE prin acordul de asociere. De exemplu, o prevedere în acest sens ar putea fi inserata în textul OUG nr. 75/2000. Pentru a pune în practica aceasta prevedere, o solutie posibila ar fi încredintarea sarcinii de a monitoriza ajutorul cumulativ în timp la nivelul fiecarui beneficiar autoritatilor fiscale competente si autorizarea lor de a suspenda facilitatile oferite în cadrul schemei de îndata ce pragul permis de intensitate a ajutorului a fost atins. Cu toate acestea, o asemenea solutie ar putea implica niste costuri administrative suplimentare deloc de neglijat. O alta posibilitate ar fi reducerea duratei facilitatilor fiscale oferite prin schema de ajutor, si în special a scutirii de impozitul pe profit, în functie de estimarile medii de timp, având ca punct de pornire cazurile deja existente. La momentul elaborarii studiului, guvernul României se pare ca a optat totusi pentru o a treia solutie, si anume de a elimina cu totul din zonele defavorizate facilitata constând în scutirea de impozitul pe profit (vezi propunerea pentru o noua Lege a impozitului pe venit – Sectiunea 2, punctul 2.1.1) Daca aceasta solutie ar fi cea preferata, schemele de ajutor pentru zonele defavorizate va oferi în viitor doar facilitati în domeniul taxelor vamale si al TVA, scutirea de impozitul perceput pe achizitionarea/concesionarea de terenuri si acces preferential la o varietate de subventii directe – cum ar fi granturile din Planul Special de Dezvoltare Nationala, garantii de stat pentru împrumuturi externe, participatii ale statului (cu actiuni) în proiectele de investitii. (Companiile care au investit deja în zonele defavorizate în conditiile de acum vor continua sa beneficieze de facilitate) Consecintele legale ale acestei modificari de regim vor fi discutate mai jos, la punctul 3.1.4. E de notat ca, în orice caz, o asemenea modificare a schemei nu va elimina pe deplin problema initiala, anume cum sa se procedeze pentru ca

volumul ajutorului acordat fiecarui beneficiar sa nu depaseasca pragul de intensitate admis. Suntem prin urmare de parere ca inserarea unei prevederi speciale în textul OUG nr. 75/2000, cu continutul sugerat mai sus, este indispensabila.

Si ultimul lucru, dar nu cel mai putin important, având în vedere ca pragurile de intensitate a ajutorului au fost deja aprobate pentru cele opt „scheme de dezvoltare” românesti, autoritatile nationale pentru ajutorul de stat ar trebui sa propuna masuri legislative si modalitati administrative pentru a garanta respectarea în zonele defavorizate a limitarilor speciale de volum ce rezulta din *Acordul Multisectorial* privind ajutorul regional pentru proiectele mari de investitii (adica acele proiecte de investitii pentru care costurile eligibile depasesc 50 de milioane de euro). In ceea ce priveste partea europeana, aplicarea acordului multisectorial implica o monitorizare caz cu caz a ajutorului regional propus pentru a fi acordat proiectelor individuale mari de investitii. Totusi, însasi natura facilitatilor fiscale, precum cele oferite în cadrul schemelor pentru zonele defavorizate, face dificila monitorizarea *ex ante* pentru aprobarea unui ajutor destinat unor proiecte mari de investitii conform metodologiei detaliate în *Acordul multisectorial*. Se pot imagina, totusi, solutii pentru aplanarea acestui conflict cu *acquis-ul*, cum ar fi inserarea în textul OUG nr. 75/2000 a unei prevederi speciale care sa stipuleze ca firmele ce desfasoara proiecte mari de investitii în zonele defavorizate vor avea dreptul la volume mai mici de ajutor, ce vor fi determinate de Consiliul Concurentei ca urmare a notificarii proiectului, si ca autoritatile fiscale competente vor fi raspunzatoare pentru respectarea acestui maxim.

?? Ajutor legat (conditionat) de proiecte de investitii sau crearea de locuri de munca: Art. 7 al OUG 75/2000 stipuleaza ca stimulentele fiscale prevazute de Art. 5 al acestei scheme sunt disponibile doar pentru acele companii ce desfasoara un proiect de investitii într-o zona defavorizata si daca proiectul de investitii creeaza locuri de munca în zona. În ciuda faptului ca aceasta prevedere pare sa conditioneze acordarea ajutorului de desfasurarea unui proiect de

investitii si/sau de crearea de locuri de munca, la o examinare mai atenta, putem identifica doua modalitati cel puțin în care aceasta schema ar putea atunci când este pusa în practica sa pice la testul conditionalitatii.

Asa cum am mai mentionat deja, cel puțin doua din cele cinci tipuri de facilitati fiscale oferite în prezent în zonele defavorizate (scutire de la plata taxelor vamale asupra bunurilor importate si componentelor folosite pentru productia in zona si exceptarea de la plata impozitului pe profit pe întreaga durata de existenta a zonei D) pot conduce la situatia în care companiile respective vor beneficia de un nivel total al ajutorului care depaseste pragul admis. Nu este greu de imaginat situatia în care o companie scutita de plata impozitului pe profit si a taxelor vamale pentru materiile prime si componentele importate, pe întreaga durata de existenta a zonei (de maxim 10 ani) va sfârși prin a acumula un ajutor de stat care depaseste 50% din costul initial al proiectului de investitii (sau 65% în cazul IMM). În aceasta situatie, ajutorul care depaseste nivelul permis în cazul unui proiect de investitii poate fi calificat ca fiind "ajutor de functionare"⁸⁴.

În plus, schema nu defineste „ajutorul pentru investitii” de o maniera suficient de precisa, astfel încât sa excluda posibilitatea de a acorda, sub înfatisarea unor investitii „noi” sau de „modernizare”, „ajutoare de operare” interzise, unor firme locale, aflate uneori în dificultate. Dupa cum am aratat în sectiunea precedenta, *Regional Aid Guidelines* (1998) permite acordarea unor ajutoare pentru investitii companiilor din zonele asistate, care intentioneaza sa-si mareasca sau modernizeze activitatea. În cazul în care „modernizarea” nu reprezinta nimic mai mult decât reînnoirea bazei de capital , operatie pe care în mod firesc firma

⁸⁴ O observatie speciala merita facuta cu privire la facilitatile vamale, considerate a reprezenta ajutor de stat. Într-adevar, s-ar putea argumenta ca asemenea facilitati nu pot fi calificate ca ajutor de stat, de vreme ce nu exista situatii similare în cadrul legislatiei comunitare (în cadrul UE, taxele vamale au fost eliminate din 1968, în prezent fiind aplicat un system vamal comun la intrarea în UE). Cu toate acestea, fara nici o îndoiala, scutirea de la plata taxelor vamale are acelasi effect ca si o subventie directa, deoarece reduce costurile firmei. Vezi elementele definitiei ajutorului de stat de la punctual 3.1.1.

respectiva o realizeaza periodic, ajutorul poate fi considerat ca „ajutor pentru functionare”⁸⁵.

Modul în care este formulat Art.7 al OUG 75/2000 apare a indica faptul ca de facilitatile fiscale acordate prin schema pot beneficia nu numai companiile nou înfiintate pe teritoriul zonei ci si ceel care deja functionau aici, în cazul în care se decid sa investeasca în cresterea sau modernizarea activitatii. Faptul ca de aceste facilitati se pot bucura si companiile deja active pe teritoriul zonei poate ridica probleme numai în masura în care ajutoarele acordate pot fi calificate ca „ajutoare de operare” sau sunt acordate firmelor în dificultate sau în restructurare.

Dupa cum am aratat, chiar si ajutorul de operare se poate justifica atunci când e folosit, in anumite conditii, in scopul dezvoltarii regionale. Totusi, in acest caz, schemele din zonele D vor trebui modificate astfel încât sa satisfaca conditiile cerute pentru aprobarea unui ajutor de functionare, respectiv:

- ?? Asemenea facilitati sa fie *limitate in timp si progresiv reduse*;
- ?? Sa *nu fie acordate companiilor din sectoare sensibile* (cu exceptia carbunelui si mineritului – unde, totusi, vor trebui sa fie in legatura cu compensarea costurilor sociale si economice legate de închiderea unei firme sau legate de realizarea unui proiect anume in domeniul mediului);
- ?? Facilitatile sa *nu vizeze sustinerea operatiunilor de export*.

?? Conditia de a mentine investitia: actuala schema contine într-adevar prevederi privind recuperarea beneficiilor fiscale oferite companiilor care

⁸⁵ Art. 4.4 din Regional Aid Guidelines definește “investitia initiala” ca “investitie în capital fix, legata de realizarea unei noi companii, extinderea celei existente sau începerea unei activitati care implica o modificare fundamentala în procesul de productie al firmei existente (prin rationalizare, diversificare, modernizare). Prin urmare, investitiile de înlocuire sunt excluse din aceasta categorie si calificate drept ajutor pentru functionare. În aceeași situatie se afla si investitiile legate de restructurarea unor firme în dificultate (în cazul carora exista reglementari speciale privind ajutorul de stat).

își retrag investițiile din zonele D. În acest sens, Art.8(1) al OUG 75/2000 stipulează faptul că firmele care se retrag din zona D înainte de sfârșitul unei perioade duble în raport cu aceea pentru care au beneficiat de facilitati fiscale, trebuie să restituie aceste facilitati. Cu toate acestea, aceasta prevedere contrazice logic mențiunea afacută în Art.5(1)(b) al OUG 75/2000, care stipulează că firmele care investesc într-o zona D sunt scutite de la plata impozitului pe profit pe întreaga durată de existență a zonei (maxim 10 ani). Pentru a face lucrurile mult mai clare, schema ar trebui modificată astfel încât să precizeze faptul că investitorii care își retrag investiția înaintea celor 5 ani scursi de la data de la care au început să beneficieze de avantajele schemei, vor trebui să restituie sumele primite sub forma de facilitati.

- ?? Excluderea firmelor care acționează în sectoare sensibile: actuala schema nu conține prevederi clare și distincte privind excluderea companiilor din sectoarele sensibile (otel, minerit, fibre sintetice, etc.) de la facilitatili respective.
- ?? Transparența: schemele privind zonele D vor trebui amendate astfel încât să fie introduse criterii precise privind evaluarea nivelului total al ajutorului oferit fiecărui beneficiar al schemei (exprimat ca % din costul total al investiției) și privind mecanismele de control adecvate, care să asigure faptul că respectivele companii nu vor mai primi facilitati în cazul în care nivelul maxim al ajutorului a fost atins.

b. Parcurile industriale

Deoarece, de facilitatili fiscale oferite de schema Parcurilor Industriale beneficiază numai companiile al caror obiect de activitate este limitat la a oferi servicii operatorilor industriali (vezi și concluzia Consiliului Concurenței – Secțiunea I a studiului), schema nu pare să ridice probleme speciale privind compatibilitatea cu reglementarile UE privind ajutorul de stat.

Contrar opiniei Consiliului Concurenței, din punctul nostru de vedere, aceasta schema implica totusi ajutor de stat. Aceasta deoarece schema confera un avantaj financiar companiilor care sustin activitatile Parcului Industrial, avantaj financiar care deviaza de la “natura generala “ a sistemului fiscal si care implica unele costuri, echivalente, indubitabil, cu o reducere a veniturilor statului⁸⁶. In plus, schema este selectiva prin însasi natura ei, deoarece se refera numai la companiile angajate in constructia si derularea activitatilor aferente Parcului Industrial.

In acelasi timp, schema pare a întruni toate criteriile neecsare pentru aprobarea ajutorului fiscal in contextul dezvoltarii regionale (dupa cum am aratat in sectiunea anterioara). In particular, facilitatile fiscale respective sunt justificabile in cadrul dezvoltarii regionale, sunt legate exclusive de realizarea unor proiecte de investitii, avantajele conferite sunt limitate ca volum, iar schema este transparenta in aplicare. In plus, Ministerul Dezvoltarii si Prognozei, prin Ordinul nr.305 din 4.10.2001, a emis instructiunile pentru primirea titlului de Parc Industrial, facând o mentiune speciala conform careia companiile in dificultate nu sunt eligibile pentru a fi selectate sa realizeze activitati in Parcul Industrial. Acest Ordin a fost ulterior modificat (Ordinul MDP Nr.368/6.12.2001 si Ordinul MDP Nr.52/22.02.2002) pentru a se introduce mentiunea expresa privind obligatia MDP de a notifica catre Consiliul Concurenței orice propunere de autorizare a unui nou parc industrial.

O atentionare trebuie totusi facuta in legatura cu viitoarea functionare a Parcurilor Industriale. In foarte recent cazul, privind parcului industrial german, *Industriepark Worth GmbH*, Comisia a deschis o investigatie privind sesizarea ca, cel putin aparent, parcul ofera in termeni preferentiali unei companii de autoturisme din apropiere (Daimler Chrysler)⁸⁷. In acest caz, daca ipoteza este

⁸⁶ This view is confirmed by the Commission’s assessments in as expressed in various cases involving “coordination centres” and “financial service centres”, as commented in the section above.

⁸⁷ See Bulletin EU 7/8-2001, Competition (43/54).

confirmata, modul de operare al parcului va fi considerat ca implicând ajutor de functionare, in beneficiul unei firme dintr-un sector sensibil. Cu alte cuvinte, autoritatile românești responsabile cu monitorizarea modului de functionare al parcurilor industriale vor trebui sa se asigure ca parcurile nu ofera servicii preferentiale anumitor companii (cu atât mai mult aparținând unor sectoare sensibile) în dezavantajul concurenților acestora.

c. Zonele libere

Cele mai multe din observatiile facute in cazul schemei privind zonele D sunt valabile si in cazul schemei privind Zonele Libere. Poate câteva remarci suplimentare ar trebui facute in legatura cu una din cele cinci tipuri de facilitati care sunt acordate sub aceasta schema, respectiv aceea privind exceptarea de la plata impozitul pe profit pe întreaga durata de existenta a zonei (reamintim ca zonele libere sunt create pe perioade de maxim 50 ani).

Din motive care au fost prezentate anterior, facilitatile vor fi calificate ca reprezentând ajutor de functionare, în cazul în care beneficiile fiscale conferite firmelor care opereaza in zona sunt:

- ?? Nelegate de realizarea unui proiect nou de investitii sau de crearea unor locuri de munca;
- ?? Nu sunt limitate in timp si degresive;
- ?? Companiile din sectoarele sensibile nu sunt excluse de la aplicare (ba chiar dimpotriva, cel putin în cazul unei zone libere, firmele din domeniul constructiilor navale beneficiaza de asemenea de avantajele schemei – vezi punctual 2.1.1.3);
- ?? Contributia lor la dezvoltarea regionala este îndoielnică

În același timp, trebuie remarcat faptul că înființarea de zone libere nu este interzisă conform legislației UE. Regimul UE aplicabil ZL este inclus în Reglementarea Consiliului (EEC) No.2913/92 care stabilește Codul Vamal (în special Articolele 1-17, 58 și 166-181) și de Reglementarea Comisiei (EEC) No.2454/93 (Articolele 799-814), care formulează modalitățile de implementare a acestora. Zonele libere comunitare sunt spații închise în care bunurile necomunitare sunt exceptate de plata taxelor vamale (deci de la regimul vamal comunitar). Deci, faptul că taxele vamale (inclusiv pentru produse agricole) nu sunt percepute demonstrează că bunurile nu sunt destinate liberei circulații în cadrul UE. Plata taxelor vamale pentru import este suspendată în cazul în care bunurile sunt consumate sau folosite pe teritoriul ZL sau până la momentul la care când bunurile vor fi orientate spre UE. Trebuie făcută de asemenea observația că, zonele libere sunt considerate drept compatibile cu reglementările UE privind ajutorul de stat numai în măsura în care nu apar alte excepții de la încasarea taxelor la nivel local sau național.

Prin urmare putem conchide că schema românească a Zonelor Libere poate deveni compatibilă cu acquis-ul comunitar în următoarele condiții:

- ?? facilitățile specifice menționate anterior sunt complet eliminate din schema sau sunt condiționate de realizarea unui proiect de investiții sau de crearea de noi locuri de muncă.
- ?? celelalte facilități valabile sub această schemă rămân sub semnul întrebării în măsura în care impactul lor asupra dezvoltării regionale este redus sau, în măsura în care, companiile care funcționează aici și beneficiază de anumite facilități, folosesc zona liberă ca bază de vânzare a produselor lor în România, în detrimentul concurenților români sau din UE.

3.1.4. Implicatiile juridice generate de modificarea schemelor de dezvoltare regionala în sensul realizarii compatibilitatii acestora cu acquis-ul comunitar

Dupa cum am mentionat deja la punctul 2.1.1, la momentul redactarii raportului, Parlamentul României finaliza dezbaterile privind noua Lege a Impozitului pe profit (LIP), care modifica substantial continutul celor trei scheme de ajutor regional: zonele D, parcurile industriale si zonele libere. În continuare vom prezenta principalele modificari realizate de aceasta lege:

- ?? Zonele D: Art.36© al noii Legi privind Impozitul pe profit anuleaza exceptarile de la plata impozitului pe profit de care beneficiau companiile care investesc pe teritoriul zonelor D (conform Art.6(1)© al OUG Nr.75/2000). Modificarea nu se va aplica retroactiv, respectiv, companiile care deja au investit într-o zona D vor continua sa beneficieze de aceste facilitati pe întreaga durata de existenta a schemei (reamintim faptul ca aceste zone sunt create pentru perioade de la 3 la 10 ani).
- ?? Parcurile industriale: Art.36(j) al noii LIP anuleaza, de la data intrarii în vigoare, reducerea impozitului pe profit de care beneficiau companiile care administrau parcurile industriale. Reamintim faptul ca, în conformitate cu Art.7(b) al OG Nr.65/2001, companiilor care administrau parcurile industriale li se permitea sa deduca din impozitul pe profit pâna la 20% din investitiile facute în utilitati (sau în modernizarea acestora).
- ?? Zonele Libere: Art.36© al noii LIP anuleaza exceptiile de la plata impozitului pe profit de care se bucurau companiile care functionau pe teritoriul unei ZL (pe baza Art.14 din Legea Nr.84/1992). Modificarea regimului se aplica tuturor companiilor, inclusiv celor care functionau deja pe teritoriul ZL, în conformitate cu actuala schema. Cu toate acestea, conform Art.35(5) al noii LIP, firmele care au investitii în zonele libere care

depasesc 1 milion de dolari la momentul intrarii în vigoare a legii, vor fi exceptate de plata impozitului pe profit pentru o perioada de înca 5 ani. (aceasta ultima facilitate înceteaza a se mai aplica în cazul în care se produc modificari în structura actionariatului la nivelul companiei beneficiare).

Prin urmare, în cazul în care va fi adoptata sub aceasta forma, noua LIP va elimina sau redimensiona facilitatile fiscale acordate de cele trei scheme, apropiindu-le pe acestea de acquis-ul comunitar în materie (de pilda, exceptiile sau reducerile impozitului pe profit, conform actualelor scheme, puteau fi calificate ca implicând ajutor pentru functionare). Evident, studiul nostru nu si-a propus sa discute daca asemenea masuri sunt sau nu adecvate sau daca aceste modificari diminueaza sau nu eficienta celor trei scheme. Cu toate acestea trebuie avut în vedere faptul ca, în aceste conditii, se ridica o noua problema juridica, în legatura cu ipoteza în care companiile afectate de modificarile descrise anterior, respectiv companiile care administreaza PI si cele care opereaza în ZL si care sunt afectate de schimbarile descrise, ar putea solicita în fata justitiei compensatii pentru reducerea profiturilor datorita eliminarii sau redimensionarii facilitatilor fiscale. (Facem înca o data observatia ca cazul zonelor D, companiile care deja au investit în conditiile actualei scheme vor beneficia de aceleasi facilitati si în viitor. În cazul zonelor D, problema este diferita si legata de obstacolele pe care le întâmpina Consiliul Concurentei în încercarea de a pune în aplicare deciziile privind recuperarea ajutoarelor acordate în mod ilegal. Aceasta problema va fi atinsa în ultima parte a acestei sub-sectiuni).

Într-adevar, nu este exclus ca firmele care anticipau obtinerea anumitor profituri viitoare, pe baza conditiilor actuale oferite de cele trei scheme, si care vor fi astfel afectate de prevederile noii LIP, sa solicite în fata justitiei compensatii. Aceste plângeri se vor baza, în cel mai probabil caz, pe *principiul asteptarilor legale si*

legitime, principiu comun majoritatii sistemelor juridice. Vor fi asemenea actiuni admise de justitie ? Raspunsul la aceasta întrebare depinde de mai multi factori, printre care primul si cel mai important îl reprezinta statutul legal al acestor facilitati, mai exact daca aceste facilitati sunt considerate compatibile sau nu cu reglementarile românești sau europene privind ajutoarele de stat. Vom explica ratiunile juridice care stau în spatele acestei afirmatii, prin referire la unele cazuri relevante pentru UE.

Trebuie subliniat de la început faptul ca, dupa informatiile pe care le detinem, asemenea situatii juridice nu au avut loc în actualele state membre. Ca urmare, nici Comisia nici Curtea Europeana de Justitie sau instantele din tarile membre, nu au avut posibilitatea de a se pronunta în cazuri similare. Exista totusi anumite situatii juridice în UE, care, prin extrapolare, pot oferi anumite elemente de ghidaj.

De la început, trebuie spus ca, jurisprudenta UE stabileste foarte clar faptul ca beneficiarii masurilor de ajutor de stat, considerat de Comisie a fi incompatibil cu Art.87(1) EC, si, ca urmare, de recuperat de catre autoritatile membrilor state pe baza unei decizii luate de Comisie, nu pot cere compensatii pentru pierderile produse de recuperarea ajutorului. Acest lucru se explica prin faptul ca o eventuala acordare a acestor compensatii ar perpetua o ilegalitate, anulând efectele deciziei Comisiei si contravenind obiectivelor urmarite de legislatia UE privind ajutoarele de stat. Într-adevar, în virtutea primatului legislatiei UE asupra legislatiei statelor membre, principiile celor din urma nu pot fi aplicate în detrimentul celei dintâi⁸⁸. Acelasi principiu ar trebui sa se aplice, prin extrapolare, tuturor cazurilor în care beneficiarii de ajutoare de stat declarate ca

⁸⁸ Vezi *Decizia Comisiei din 25 Martie 1992 privind ajutorul de stat în favoarea Hilaturas y Tejidos Andaluces SA, în prezent Mediterraneo Technica Textil SA si a clientilor sai*, OJ L 171, din 26.06.1992, p.0054-0064. Cazul, cunoscut ca Hytasa, vizeaza contributiile de capital facute de statul spaniel la Hytasa, o companie în diifcultate, cu scopul de a-i acoperi pierderile în functionare. Acest ajutor nu a fost notificat de catre Comisie, care a declarat masura ca ilegala si a ordonat recuperarea ajutoarelor de la beneficiary. Contractul de vânzare încheiat între Hytasa si statul spaniol continea o prevedere care îndreptatea Hytasa sa solicite statului spaniol compensatii pentru eventualele pierderi aparute ca rezultat al acestor actiuni.

incompatibile cu Tratatul CE, solicita compensatii pentru reduceri ale profiturilor anticipate, ca urmare a eliminarii acestor masuri. Ca atare, asemenea actiuni nu trebuie sa fie considerate ca admisibile de catre instantele juridice ale tarilor membre.

Este interesant de observat ca autoritatile statelor membre sunt obligate sa revoce masurile declarate de catre Comisie ca incompatibile cu Art.87(1) EC si sa ordone recuperarea ajutorului acordat pe aceasta baza, „chiar daca autoritatile nationale sunt responsabile de acordarea ajutorului ilegal (...) într-un asemenea grad încât revocarea apare ca o lovitura data bunei credinte a beneficiarului, acesta din urma nu poate avea asteptari legitime precum în cazul unui ajutor legal”⁸⁹ si, de asemenea, „chiar daca recuperarea ajutorului este exclusa de legislatia nationala deoarece câstigurile nu mai exista, sau în absenta relei credinte manifestate de beneficiarul ajutorului”. Aceasta nuanțare a fost facuta pentru a întari ideea ca beneficiarul ajutorului nu poate invoca în fata justitiei principiul legitimitatii asteptarilor în cazul în care solicita compensatii pentru pierderile generate de recuperarea ajutoarelor declarate incompatibile cu Tratatul EC. Acordarea unor asemenea compensatii nu ar face decât sa perpetueze o stare de ilegalitate si sa anuleze efectele reglementarilor privind ajutoarele de stat.

În cazul *Van der Bergh en Jugens BV*⁹⁰, Curtea Europeana de Justitie a stabilit ca: „orice comerciant caruia o Institutie i-a oferit informatii care sa-i justifice sperantele, se poate bizui pe *principiul protectiei asteptarilor legitime*. Pe de alta parte, daca un comerciant prudent si constient ar fi putut prevedea adoptarea unei masuri comunitare posibil sa-i afecteze interesele, el nu mai poate folosi acest principiu in cazul in care masura se adopta.” Modul de aplicare a principiului asteptarilor legitime, in legatura cu ajutoarele declarate ca

⁸⁹ Cazul C-24/95 land Rheinland-Pfalz v Alkan Deutschland GmbH (1997) ECR I-1591

⁹⁰ Case 265/85, [1987] ECR p. 1115, para. 44.

incompatibile cu Tratatul EC, a fost nuanțat în mod suplimentar de către Curtea de Prima Instanță, în cazul *CETM v. Commission*⁹¹: “ca urmare obligatiei Comisiei, de supraveghere a modului de acordare a ajutoarelor de stat conform Art.93 al Tratatului, firmele care au beneficiat de ajutoare nu pot, în principiu, sa invoce principiul asteptarilor legitime decât în cazul în care ajutorul a fost acordat în conformitate cu prevederile stipulate de acest Articol. Un întreprinzător serios ar trebui, în mod normal, sa fie capabil sa determine daca aceasta procedura a fost respectata”.

Trebuie făcută observația ca, principiul menționat anterior devine relevant numai în cazul în care măsurile implicând ajutor de stat au fost declarate incompatibile cu Tratatul EC. Translatând aceste considerații în cazul situației României, trebuie subliniat ca în cazul instanțelor românești ar fi relevant dacă facilitățile fiscale care au fost eliminate de noua LIP au fost sau nu declarate incompatibile cu Legea ajutorului de stat, de către Consiliul Concurenței.

Indiferent dacă măsurile originale privind ajutorul de stat au fost adoptate înainte de intrarea în vigoare a Legii românești privind ajutorul de stat sau după, de exemplu, dacă schemele au fost analizate de către Consiliul Concurenței conform procedurilor aplicabile “ajutoarelor existente” sau “ilegale”, acest lucru nu ar trebui sa împiedice Consiliul Concurenței sa adopte decizii care sa produca efecte în viitor, în ceea ce privește compatibilitatea schemelor examinate. Într-adevăr, atât în UE cât și în România, reglementările privind ajutoarele de stat fac distincția între conceptual de ajutor “ilegal” și cel “existent”. Astfel, Regulamentul Consiliului Nr.659/1999 privind reguli detaliate legate de aplicarea Articolului 93 din Tratatul CE⁹², (în continuare denumit „Regulament procedural”) definește „ajutorul ilegal” drept „ajutor acordat prin încălcarea Art.93(3) al Tratatului” (în prezent, Art.88(3) EC), care nu a fost notificat Comisiei spre aprobare (Art.3 din

⁹¹ Cazul T-55/99 *Confederacion Espanola de Transporte Mercancias (CETM) v. Commission* (2000) ECR II-0000.

⁹² OJ L 83 din 27.3.1999, p.1-9

Regulamentul procedural). În schimb, notiunea de „ajutor existent” acopera masuri care au fost realizate înainte de intrarea în vigoare a Tratatului, precum si masurile care initial nu au fost considerate ca implicând ajutor, dar care, ulterior, urmare a evolutiilor înregistrate de reglementarile UE, au fost calificate ca ajutoare de stat.

Prevederile Legii românești a ajutorului de stat sunt similare din acest punct de vedere (Art.3 definește „ajutorul existent” ca fiind ajutor anterior intrării în vigoare a Legii ajutorului de stat, sau ajutor care a fost autorizat de Consiliul Concurenței sau ajutor acordat pe baza unei scheme de ajutor autorizate, *cu exceptia cazului în care Consiliul Concurenței nu a cerut în mod expres în cadrul conditiilor de aprobare a deciziei, o notificare a ajutoarelor acordate individual conform schemei (NB: sublinierea noastră)*. De exemplu, dupa cum am aratat anterior, Consiliul Concurenței examineaza legalitatea zonelor libere, schema care a fost adoptata anterior Legii ajutorului de stat, conform procedurilor aplicabile în cazul ajutoarelor existente.

Diferenta dintre ajutor „existent” si „ilegal” este relevanta în momentul în care autoritatile din domeniu i-au o decizie privind compatibilitatea ajutoarelor examinate. Astfel, în cazul ajutoarelor „ilegale”, autoritatile vor adopta o decizie care sa remedieze atât efectele trecute cât si viitoare ale masurii, în vreme ce în cazul celor „existente”, se vor adopta decizii care vor produce efect numai în viitor. În practica, Comisia si, respectiv, Consiliul Concurenței, pot declara o schema ilegala ca fiind incompatibila cu Tratatul EC, respectiv cu Legea românească a ajutorului de stat, si ordona atât suspendarea efectelor schemei în viitor si recuperarea ajutoarelor acordate în trecut pe aceasta baza. În cazul unei scheme de ajutor existente, Comisia, respectiv Consiliul Concurenței, sunt limitate în adoptarea unei decizii care va produce efecte numai pentru viitor. Astfel, în cazul *Italy v. Commission*⁹³, Curtea Europeana de Justitie a aratat ca „urmare a Art.93(1) si (2) al Tratatului si conform principiului certitudinilor

⁹³ Cazul C-47/91 *Italy v Commission* (1992) ECR I-4145.

legitime, Comisia este, în cadrul procesului permanent de revizuire a ajutoarelor existente, îndreptatita sa solicite eliminarea sau modificarea ajutoarelor existente, într-o perioada de timp care urmeaza a fi determinata. Ajutorul poate fi deci implementat în mod legal, atât timp cât Comisia nu-l va gasi incompatibil cu piata comuna.” Aceleasi constatari se aplica si în cazul sistemului românesc al ajutoarelor de stat.

Revenind la principala noastra problema, întrebarea este cum ar putea fi comentate situatiile de mai sus în raport cu eventualele solicitari de compensatii venite din partea firmelor românești care se confrunta cu problema reducerii profiturilor anticipate, datorita modificarii schemelor initiale(în special, în cazul parcurilor industriale si zonelor libere) ?

În ceea ce priveste parcurile industriale, reamintim faptul ca la nivelul Consiliului Concurentei schema a fost revazuta, conform procedurilor aplicabile „ajutoarelor noi” si ca s-a declarat faptul ca nu implica ajutor de stat. Acest lucru ar putea deveni problematic, în masura în care împiedica Consiliul Concurentei sa-si revizuiasca opiniile initiale privind aplicabilitatea reglementarilor legate de ajutorul de stat. Opinia noastra este, dupa cum deja am mentionat anterior, ca în conditiile actuale, schema implica ajutor de stat sectorial catre companiile care administreaza parcul industrial. În cazul Zonelor Libere situatia este relativ similara, Consiliul Concurentei examinând actuala schema si declarând-o compatibila cu Legea ajutorului de stat.

Dincolo de aceste probleme, principalul obstacol pe care orice instanta juridica româneasca îl va întâmpina va fi legat nu de a stabili daca modificarea facilitatilor fiscale reprezinta ajutor existent sau ilegal ci, mai degraba, de a recunoaste caracterul obligatoriu al reglementarilor românești privind ajutorul de stat ca baza în respingerea solicitarilor care ar putea împiedica aplicarea acesteia. Aceeasi problema se ridica atunci când Consiliul Concurentei cauta sa anuleze o OUG care este incompatibila cu Legea româneasca a ajutorului de stat, sa aplice

deciziile negative privind o parte a acestor scheme si, uneori, sa recupereze ajutoarele acordate ilegal.

Dupa cum am aratat anterior, atât Curtea de Apel a municipiului Bucuresti, cât si Curtea Suprema au respins decizia Consiliului Concurentei de anulare a facilitatilor oferite în baza OUG 75/2000 privind zonele D, adoptata fara a tine cont de opinia decizia conditionata de aprobare a Consiliului Concurentei. Mai mult, actiunea Consiliului Concurentei a fost respinsa ca inadmisibila, datorita faptului ca legalitatea unei OUG nu poate fi contestata pe baza unui act (Legea ajutorului de stat) egala în ierarhia legislatiei românesti privind ajutorul de stat. Solutia acestei probleme ar putea consta în modificarea Constitutiei, prin atribuirea unei valori constitutionale principiului liberei concurente, ocrotit de Legea ajutorului de stat. În prezent, Consiliul Concurentei nu poate nici macar sa se sprijine pe preeminenta angajamentelor internationale, de pilda pe prevederile privind competitia din Acordul European, pentru a modifica legalitatea unor asemenea decizii guvernamentale. Deocamdata, Art.11 al Constitutiei României stabileste ca tratatele internationale ratificate de România, devin parte a legislatiei nationale. Cu toate acestea, aceasta prevedere constitutionala nu este foarte utila, deoarece nu clarifica ierarhia prevederilor din acordurile internationale în raport cu legislatia româneasca.

RECOMANDARI PRIVIND POLITICILE DE PRE-ADERARE

Obiectivul de baza al acestui studiu a fost sa determine daca instrumentele implicând ajutor de stat, folosite în prezent de autoritatile române pentru stimularea dezvoltarii regionale, sunt în conformitate cu restrictiile impuse de reglementarile comunitare (cu alte cuvinte, cu acquis-ul comunitar privind ajutoarele regionale).

Pentru a sublinia relevanta acquis-ului comunitar din domeniul ajutoarelor de stat în contextul politicii regionale românești, este necesar mai întâi să reamintim legatura care se stabilește în cadrul UE între politica regionala și politica în domeniul concurenței. În vreme ce politica în domeniul concurenței are ca principal obiectiv eliminarea distorsiunilor privind concurența manifestate în interiorul pieței comune. Deoarece asemenea măsuri implica acordarea de ajutoare publice ce pot distorsiona concurența, intra sub incidența reglementarilor comunitare privind ajutorul de stat. În același timp, ajutorul public reprezintă un important instrument al politicii regionale, la nivel regional, national sau comunitar. În cadrul politicii regionale a UE, interventiile structurale comunitare co-exista cu politicile regionale ale țărilor membre. Comunitatea își concentrează interventiile structurale în regiunile care sunt cele mai dezavantajate din perspectiva europeană, în timp ce statele membre în mod evident (și legitim) urmăresc propriile obiective interne de coeziune.

Interventiile structurale realizate în paralel la diferite nivele pot uneori să reducă, sau chiar să anuleze, eficiența acestora. De aceea, Comunitatea caută să influențeze politica regională a statelor membre astfel încât să-i asigure compatibilitatea cu propriile priorități de coeziune. În acest scop, Comunitatea folosește, pe de o parte, „magnetismul” Fondurilor Structurale (pentru a atrage statele membre în a-și orienta interventiile structurale în regiunile asistate cu prioritate de către Comunitate), și, pe de altă parte, instrumentul „corector” al reglementarilor UE privind ajutorul de stat. În particular, reglementarile comunitare privind ajutorul de stat impun un număr de restricții în utilizarea instrumentelor de ajutor de stat în context regional, restricții destinate să „calibreze” ajutorul regional acordat în scopul atingerii priorităților de coeziune.

Prin urmare, între obiectivele urmărite de politicile regionale și cele privind ajutorul de stat apar inevitabile tensiuni. Cele două seturi de politici economice evaluează rolul și efectele ajutoarelor de stat folosind criterii și obiective diferite. Pentru decidenții din domeniul politicii regionale, eficiența ajutoarelor de stat se

masoara nu numai în functie de contributia acestora la atingerea convergentei (macro-economice), ci si în functie de efectele privind coeziunea sociala (acesta este cazul, de exemplu, în cazul ajutoarelor acordate cu scopul de a reduce efectele sociale generate de somaj, în regiunile care se confrunta cu restructurari economice). În schimb, pentru decidentii din domeniul concurentei, ajutoarele de stat sunt considerate justificabile din punct de vedere economic numai în masura în care corectează anumite imperfectiuni ale pietei si numai daca, efectele economice pozitive depasesc impactul negativ asupra concurentei. Cu toate acestea, atunci când ajutoarele de stat sunt utilizate în context regional, considerentele de coeziune au prioritate în fata celor de mentinere nedistorsionata a concurentei. Ca atare, reglementarile UE privind concurenta admit existenta unui numar de exceptii, aplicate tocmai pentru a permite „modelarea” cheltuielilor regionale în conformitate cu prioritatile comunitare de coeziune.

Cum se realizeaza acest lucru în practica ? Dupa cum am aratat în Sectiunea 1, Punctul 1.1, reglementarile comunitare privind ajutoarele de stat impun un numar de restrictii, menite sa concentreze si sa modeleze cheltuielile în functie de anumite domenii prioritare. Aceste restrictii pot fi grupate în trei mari categorii:

- ?? Restrictii care au ca scop concentrarea ajutorului regional în anumite zone geografice determinate – cu alte cuvinte, criterii privind eligibilitatea geografica, de selectare a „zonelor asistate” (vezi comentariile privind *Regional Aid Guidelines*, din 1998, de la Punctul 1.1.3);
- ?? Restrictii cantitative privind nivelul ajutorului care poate fi acordat fiecarui beneficiar, în cadrul unei „zone asistate” (pragul de intensitate al ajutorului); în cazul în care ajutorul regional este destinat unor proiecte de investitii mari, reglementarile UE

cauta sa reduca nivelul ajutorului acordat (vezi comentarii privind *Multisectoral Framework*, punctul 1.1.3);

?? Conditii privind aprobarea si utilizarea ajutoarelor acordate în regiunile asistate pentru alte obiective decât sustinerea investitiilor initiale (de exemplu, ajutoare pentru salvare si restructurare, pentru cercetare si dezvoltare, mediu, etc.), care sunt în principal destinate sa limiteze efectele distructive asupra competitiei (de exemplu, conditii privind corelatia între nivelul ajutorului si costul total al proiectului de investitii, restrictii privind capacitatea de productie suplimentara, generata de realizarea proiectului, etc.).

Restrictiile mentionate mai sus se aplica în raport cu nivelul global al ajutorului acordat fiecarui beneficiar, indiferent daca ajutoarele provin din surse locale, regionale, nationale sau comunitare, sau sunt o combinatie între acestea, si, indiferent daca a fost acordat sub una sau mai multe scheme regionale. Astfel, în cazul schemelor regionale finantate din diferite surse, de exemplu sursele tarilor membre si Fondurile Structurale, UE impune un anumit numar de garantii legislative menite sa asigure respectarea acestor restrictii.

Ca atare, în ceea ce priveste reglementarile comunitare privind concurenta este foarte clar faptul ca restrictiile impuse sunt obligatorii, indiferent de sursa ajutorului. În cadrul politicii regionale, reglementarile privind Fondurile Structurale contin un numar de garantii *ex ante* si *ex post*, menite sa asigure respectarea acestora. (vezi punctul 1.1.4). În cazul garantiilor *ex ante*, DG Competition verifica, în vederea aprobarii, masurile care implica utilizarea Fondurilor structurale, în vreme ce beneficiarii acestora au obligatia sa notifice masura respectiva spre aprobare. În ceea ce priveste garantiile *ex post*, autoritatile care gestioneaza Fondurile structurale au obligatia sa asigure alocarea ajutoarelor în concordanta cu reglementarile comunitare, DG Competition având competenta

sa blocheze operatiile cu Fonduri structurale care încalca aceste conditii. Cu alte cuvinte, reglementarile comunitare stabilesc un mecanism de coordonare si consultare *ex ante* si *ex post* între decidentii din domeniul politicii regionale si autoritatile din domeniul ajutoarelor de stat, care trebuie urmat si de tarile candidate, inclusiv România, în perioada de pre-aderare.

Capitolul 1.2 descrie cadrul politicii regionale recent implementat în România, din punct de vedere al compatibilitatii cu asistenta de pre-aderare. Pe de alta parte, capitolul 1.3 prezinta mecanismul de control al ajutorului de stat, introdus in România in contextul obligatiilor asumate in cadrul Acordului EUROPA in domeniul concurentei. Desi nu dorim sa repetam aici observatiile pe care le-am inclus in cele doua sectiuni, este totusi important sa subliniem aici urmatoarele aspecte:

- ?? România a realizat deja pasi importanti in directia stabilirii unui sistem articulatat al ajutoarelor de stat acordate la nivel national.
- ?? Cu toate acestea, noi pasi vor trebui facuti pe linia „importului” criteriilor legale relevante privind controlul ajutoarelor regionale în cadrul legislatiei romanesti. In particular, dincolo de proiectarea unei „harti privind ajutoarele regionale (*Regional Aid Map*) si stabilirea de praguri privind intensitatea ajutoarelor, aplicabile în fiecare din cele opt regiuni de dezvoltare, autoritatile romanesti vor trebui sa adopte reglementari specifice referitoare la volumul limitarilor si conditiile de utilizare aplicabile acestor categorii de cheltuieli publice asa precum rezulta din reglementarile UE privind ajutoarele de stat.
- ?? Mai mult, România trebuie sa introduca garantii legale care sa permita autoritatilor din domeniul ajutoarelor de stat (de exemplu, Consiliul Concurentei si Oficiul Concurentei) sa îndeplineasca controlul si monitorizarea efectiva a atributiilor – inclusiv garantii privind cooperarea si

coordonarea functionale între autoritatile care propun si implementeaza masurile privind ajutorul regional si cele din domeniul ajutoarelor de stat.

Sectiunea 2 descrie patru principale scheme financiare de sustinere a dezvoltarii regionale, trei dintre ele implicând în principal facilitati fiscale, respectiv „zonele D”, „Parcurilor Industriale” si „Zonelor libere” si una, respectiv schema referitoare la cele 11 „Zone de Reconvertie Industrială”, alocari bugetare.

Sectiunea 3 analizeaza compatibilitatea celor trei scheme de dezvoltare regionala care implica facilitati fiscale si acquis-ul comunitar. Astfel, am identificat opt conditii obligatorii care trebuie îndeplinite de o asemenea schema, respectiv:

1. Schema de ajutor sa fie justificata prin contributia ei la dezvoltarea regionala si/sau prin contributia ei la compensarea unor handicapuri regionale reale.
2. Volumul total al ajutorului acordat fiecarui beneficiar sa fie strict limitat în raport cu costurile proiectului de investitii.
3. Schema sa fie suficient de transparenta, astfel încât sa permita cuantificarea în avans a beneficiului conferit viitorilor beneficiari.
4. Schema de ajutor sa sprijine doar proiecte noi de investitii sau crearea de noi locuri de munca în regiunea asistata.
5. Acordarea de ajutor sa fie conditionata de functionarea investitiei pe o perioada de minim cinci ani.
6. La schema sa nu aiba acces firme din asa-numitele „sectoare sensibile” (otel, fibre sintetice, constructii de nave, motoare auto).
7. nivelul total al ajutorului acordat fiecarui beneficiar (sub una sau mai multe scheme) nu trebuie sa depaseasca nivelul intensitatii ajutorului aplicabil în regiunea asistata respectiva;
8. atunci când ajutorul este destinat unui proiect de investitii important, nivelul total al ajutorului trebuie sa fie determinat în conformitate cu *Multisectoral Framework*.

De asemenea, trebuie facuta observatia ca, în cazul în care facilitatile fiscale acordate în cadrul unei scheme regionale contribuie la reducerea costurilor curente ale productiei sau la subventionarea preturilor de vânzare ale companiei, fara a fi asociate cu un proiect de investitii sau cu aparitia unor noi locuri de munca, schema va fi calificata ca implicând ajutor pentru functionare. Ajutorul pentru functionare poate fi aprobat în regiunile acoperite de Art.87(3)(a) numai daca urmatoarele conditii sunt respectate:

1. este *justificat* de handicapurile regionale pe care încearca sa le corecteze;
2. este *proportional* cu handicapul regional pe care încearca sa-l corecteze;
3. este *limitat în timp* si *se reduce progresiv*.
4. *nu* este oferit companiilor care functioneaza în *sectoare sensibile* (cu exceptia mineritului, unde ajutorul pentru functionare poate compensa costurile economice si sociale ale închiderii minelor, sau poate fi legat de realizarea unui proiect destinat protectiei mediului);
5. ajutorul *nu sustine operatiuni de export*.

Principalele puncte ale aquis-ului aplicabile schemelor de dezvoltare regionala caracterizate prin folosirea unor subventii directe sunt, în linii mari, asemanatoare cu cele mentionate anterior. În plus, schema Schema de ajutor regional care implica folosirea subventiilor directe nu ridica probleme particulare in ceea ce priveste compatibilitatea cu aquis-ul comunitar privind ajutorul de stat. Singura sugestie care poate fi facuta la momentul redactarii acestui Raport (schema nu era înca implementata) se refera la nevoia de coordonare si colaborare dintre autoritatile romanesti însarcinate sa aplice schema, pe de o parte, si cele însarcinate cu monitorizarea ajutorului de stat, pe de alta parte.

În ceea ce priveste compatibilitatea celor trei scheme de ajutor regional care implica facilitati fiscale acordate investitiilor (Zonele D, Parcurile Industriale si

Zonele Libere), în cadrul Sectiunii 3 sunt examinate urmatoarele doua aspecte importante: 1) daca actualul continut al acestor scheme este sau nu compatibil cu acquis-ul privind ajutorul regional, si 2) acceptarea unor eventuale plângeri depuse în fata unor curti de justitie de catre companii care deja au investit in conditiile actualelor scheme.

În ceea ce priveste primul aspect, principalele noastre observatii sunt urmatoarele:

?? **Zonele-D:** În ceea ce priveste acoperirea geografica a acestei scheme, desi ea este mult mai redusa decât la nivelul celor opt „regiuni de dezvoltare” stabilite la nivel administrativ NUTS II (în fapt, cele 35 de zone D acopera teritorii corespunzând nivelurilor NUTS IV si chiar V), concentrarea asistentei în zone geografice mai mici poate fi, cu toate acestea, considerata ca acceptabila conform reglementarilor UE privind ajutorul de stat, atât timp cat este justificabila si posibila din perspectiva dezvoltarii regionale.

În ceea ce priveste limitarea volumului ajutoarelor, schema zonelor D ar trebui amendata astfel încât sa includa garantii in sensul ca volumul total al ajutoarelor primite de fiecare beneficiar (exprimate în *NGE*) este în concordanta cu pragul intensitatii ajutoarelor aprobat pentru cele opt regiuni de dezvoltare (de exemplu, 50% din costul total al proiectului de investitii, respectiv 65% în cazul IMM). În plus, anumite garantii vor trebui introduse în legislatia româneasca (atât în ceea ce priveste legislatia relevanta pentru zonele D cat si pentru ajutoarele de stat, în general) în sensul ca nivelul total al ajutoarelor derivate din aceste facilitati în cazul proiectelor mari de investitii este în concordanta cu restrictiile care deriva din Multisectoral Framework. Cu atât mai mult, schema trebuie sa fie modificata astfel încât sa asigure ca nivelul facilitatilor fiscale care apar sub forma ajutoarelor de operare/functionare (operating aid) (respectiv,

ajutoare care nu sunt direct legate de realizarea unui proiect de investitii sau crearea unor locuri de munca, ci sunt menite sa sustina costurile normale, obisnuite de operare/functionare ale firmelor) sunt limitate în timp, reduse progresiv si nu sunt acordate companiilor care actioneaza în „sectoare sensibile” (otel , constructii nave, fibre sintetice, constructii masini – facem observatia ca firmele care functioneaza în sectoarele carbunelui si mineritului sunt eligibile pentru ajutoare de operare/functionare numai daca fondurile sunt destinate compensarii costurilor legate de închidere). În fine, schema zonelor– D ar trebui amendata astfel încât sa includa cu mult mai multa claritate conditia acordarii ajutorului pentru investitie de mentinerea activitatii în zona-D o perioada de cel putin 5 ani.

?? **Parcurile Industriale:** Aceasta schema pare sa nu ridice probleme deosebite în ceea ce priveste compatibilitatea cu reglementarile UE privind ajutorul de stat. În opinia noastra – contrar opiniei exprimate de Consiliul Concurentei - schema implica ajutor de stat, în masura în care presupune o aplicare selectiva si sectoriala (de pilda, de ea beneficiaza exclusiv companiile care opereaza în „sectorul de servicii al parcurilor industriale”).

În consecinta, aplicarea schemei ar trebui monitorizata ca atare de catre autoritatile romanesti din domeniul ajutoarelor de stat. Cu atât mai mult, atragem atentia asupra altui aspect legat de viitoarea functionare a schemei: ar putea aparea probleme legate de compatibilitatea cu reglementarile comunitare în masura în care viitoarele companii care vor functiona în parcurile industriale sa acorde servicii în mod preferential anumitor companii, si în special daca acesti beneficiari „preferati” apartin unui „sector sensibil”.

?? **Zonele Libere**: Schema contine anumite incompatibilitati fata de reglementarile UE privind ajutoarele de stat, în masura în care unele din facilitatile fiscale oferite, respectiv exceptarea de la plata impozitului pe profit pe întreaga durata de existenta a zonei, pot fi considerate drept ajutoare de functionare. Acest lucru apare deoarece facilitatile respective nu sunt legate de realizarea unui proiect de investitii, ci doar sustin activitatea de zi cu zi a firmelor licentiate a opera in Zonele Libere. Aceasta facilitate ar putea fi exclusa în totalitate, fie modificata astfel încât sa fie legata de realizarea unui proiect de investitii sau de crearea unor noi locuri de munca, fie mentinute ca atare, dar ajustate prin introducerea unor conditii pentru aprobarea ajutoarelor de functionare (de pilda, caracter temporar, reducere progresiva în timp, interzicerea acordarii firmelor din sectoarele sensibile).

În ceea ce priveste al doilea aspect: în cazul în care Legea privind Impozitul pe profit va fi adoptata în forma în care se dezbatete la ora la care redactam acest Raport, aceasta noua Lege va elimina si/sau redimensiona facilitatile fiscale oferite prin cele trei scheme. Principalele modificari implicate de noua Lege privind impozitul pe profit sunt:

?? **Zonele D**: Art.36© al noii Legi privind Impozitul pe profit anuleaza exceptarile de la plata impozitului pe profit de care beneficiau companiile care investesc pe teritoriul zonelor D (conform Art.6(1)© al OUG Nr.75/2000). Modificarea nu se va aplica retroactiv, respectiv, companiile care deja au investit într-o zona D vor continua sa beneficieze de aceste facilitati pe întreaga durata de existenta a schemei (reamintim faptul ca aceste zone sunt create pentru perioade de la 3 la 10 ani).

?? **Parcurile industriale**: Art.36(j) al noii LIP anuleaza, de la data intrarii în vigoare, reducerea impozitului pe profit de care beneficiau companiile care

administrau parcurile industriale. Reamintim faptul ca, în conformitate cu Art.7(b) al OG Nr.65/2001, companiilor care administrau parcurile industriale li se permitea sa deduca din impozitul pe profit pâna la 20% din investitiile facute în utilitati (sau în modernizarea acestora).

?? Zonele Libere: Art.36© al noii LIP anuleaza exceptiile de la plata impozitului pe profit de care se bucurau companiile care functionau pe teritoriul unei ZL (pe baza Art.14 din Legea Nr.84/1992). Modificarea regimului se aplica tuturor companiilor, inclusiv celor care functionau deja pe teritoriul ZL, în conformitate cu actuala schema. Cu toate acestea, conform Art.35(5) al noii LIP, firmele care au investitii în zonele libere care depasesc 1 milion de dolari la momentul intrarii în vigoare a legii, vor fi exceptate de plata impozitului pe profit pentru o perioada de înca 5 ani. (aceasta ultima facilitate înceteaza a se mai aplica în cazul în care se produc modificari în structura actionariatului la nivelul companiei beneficiare).

Pe scurt, adoptarea noii Legi privind impozitul pe profit va afecta profiturile anticipate de companiile care deja au investit în administrarea Parcurilor Industriale sau pe teritoriul Zonelor Libere. În analiza pe care am facut-o privind admisibilitatea eventualelor plângeri înaintate instantelor de catre aceste companii, în vederea obtinerii de compensatii, am facut referire la principiile care rezulta din jurisdicia comunitara relevanta. Astfel, am aratat ca primatul legislatiei comunitare asupra celei a statelor membre, respectiv caracterul obligatoriu al reglementarilor UE privind ajutorul de stat si al deciziilor Comisiei, ar trebui sa faca inadmisibile eventualele solicitari de compensatii. În plus, plata unor asemenea compensatii nu ar face decât sa perpetueze o stare de ilegalitate si sa contravina obiectivelor urmarile de reglementarile comunitare privind ajutoarele de stat.

Cu toate acestea, aplicarea acestui principiu si respingerea oricaror plângeri privind compensatii ca inadmisibile, necesita ca respectivele masurile de ajutor de stat sa fi fost declarate ca incompatibile cu reglementarile UE în domeniu. Transpunerea unui asemenea rationament în cazul României ar putea duce la blocarea acestor solicitari numai în cazul în care Consiliul Concurentei ar declara facilitatile fiscale, oferite prin schemele originale, ca incompatibile cu legislatia romana privind ajutorul de stat. Daca cele trei scheme califica ca „ajutor existent”, „nou” sau „illegal”, acest lucru ar trebui sa nu fie un obstacol din acest punct de vedere, atât timp cat efectele legale ale unei asemenea decizii sunt asteptate a se produce numai în viitor.

Cu toate acestea problema este daca tribunalele romanesti sunt pregatite sa aplice un rationament similar celui stabilit de jurisprudenta europeana, atât timp cat actuala jurisprudenta a Curtii de Apel Bucuresti si a Curtii Supreme stabileste ca Legea româneasca privind ajutorul de stat nu poate fi folosita ca baza legala pentru a schimba (parte din) acte normative cu rang egal în ierarhia legislativa româneasca. Raportul sugereaza faptul ca acest obstacol ar putea fi depasit printr-un amendament adus Constitutiei, prin care sa se ofere valoare mandatorie legislatiei romanesti care protejeaza concurenta libera.

BIBLIOGRAFIE

I. Carti

Carti românești
Daniel Daianu (coordinator), <i>Castigatori si perdanti in procesul de integrare europeana. O privire asupra Romaniei</i> , Centrul Roman de Politici Economice, 2001
Gabriela Dragan, Dumitru Miron, <i>Economia Integrarii Europene</i> , Litografia ASE, 2002
Liviu Muresan (coordinator), <i>Reinventand Europa. Perspective romanesti</i> , Eurisc Foundation, 2001
Nicolae Suta, Gabriela Dragan, Dumitru Miron, s.a, <i>Integrare Economica Europeana</i> , Editura Economica, 1999.

Carti straine
Douglas Yuill, John Bachtler and Fiona Wishlade (1999): <i>European Regional Incentives 1997-1998</i> , London, Bowker-Saur
Douglas Yuill, John Bachtler and Fiona Wishlade of the ECRP, Univ. of Strathclyde, in <i>European Regional Incentives</i> , 14 th edition (Bowker-Saur, London),
Loukas Tsoukalis (1999): <i>The New European Economy Revisited</i> , Oxford, Oxford University Press
Reiner Martin (1998): <i>Regional Policy in the European Union</i> , Centre for European Policy Studies, Brussels
Yves Hervé and Robert Holzmann (1998): <i>Fiscal Transfers and Economic Convergence in the EU: An Analysis of Absorption Problems and an Evaluation of Literature</i> , Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden;
Frank McDonald, Stephen Dearden, <i>European Economic Integration</i> , Longman, 1996

II. Articole, studii, rapoarte

Articole, studii, rapoarte straine
Atanasiu Isabela (2001): "State Aid in Central and Eastern Europe", 24 World Competition 2
Charles P. Oman (1999): "Policy Competition for Direct Investment – A Study of Competition among Governments to Attract FDI", OECD Paris, available at http://www1.oecd.org/daf/conference/vilnius/altenberg.pdf
Claudio Radaelli (2001): "The Code of Conduct Against Harmful Tax Competition: Open Coordination Method In Disguise?", available at http://brad.ac.uk/eurostudies/contact/code.html .
European Commission (2001): <i>Second Report on Economic and Social Cohesion</i>
European Commission (2001): <i>Ninth Survey on State Aid in the European Union</i> , COM (2001) 403(01)
European Commission Press Release IP/00/70 of 28/06/2000: "Commission approves a tax reduction scheme to promote investment in Madeira"

European Commission, DG ECFIN: <i>Autumn 2001 Economic Forecasts for the Candidate Countries</i> , EUROPEAN ECONOMY, Supplement C - Economic Reform Monitor, No. 4/2001, OPOEC Luxembourg.
<i>European Commission, First Report on Economic and Social Cohesion (1996)</i> ,
<i>European Commission, Regular Report on Candidates Countries, 1999-2001</i>
Evans and S. Martin (1991): "Socially Acceptable Distortions of Competition: Community Policy on State Aid", 16 <i>European Law Review</i> , pp. 79-111
M. Schütte and J.-P. Hix (1995): "The application of EC state aid rules to privatisations: the East German example", 25 <i>Common Market Law Review</i> , pp. 251-248,
Malcolm Ross (2000): "State Aids and National Courts: Definitions and Other Problems – A Case of Premature Emancipation?", 37 <i>Common Market Law Review</i> , pp. 401-423.
Phedon Nicolaides (2001): "Fiscal Aid in the EC: A Critical Review of Current Practice", 24 <i>World Competition</i> 3, pp. 319-342.
S. Depypere (1998): "State aid policy enforcement in the new Länder of Germany – Status in 1997", <i>EC Competition Policy Newsletter</i> No. 2, pp. 45-47.
The first Report of the Primarolo Group, identifying 66 "harmful tax measures" in the Member States, was made public by the Council at the beginning of the year 2000 - see Council Press Release No. 4901/99 of 29.02.2000. The full text of the Report is available to download from http://www.uv.es/cde/TEXTOS/primarolo.htm

Articole, studii, rapoarte românești
Aurel Ciobanu-Dordea (2001): " <i>Consideratii cu privire la implicatiile constitutionale ale aderarii Romaniei la Uniunea Europeana</i> ", <i>Romanian Journal of European Affairs</i> , Vol. 1, No. 1, pp. 31-39
Nicolae Idu (coordinator), <i>Working Paper Series</i> No 1-5, European Institute of Romania, Romanian Government, 1999, 2000, 2001, <i>Planul National de Aderare (PNAR)</i>
Romanian Government (2000), <i>Strategia nationala de dezvoltare economica a României pe termen mediu</i>
Romanian Government, 2001, - <i>Raport asupra progreselor înregistrate în pregătirea pentru aderarea la Uniunea Europeana în perioada septembrie 2000 – iunie 2001</i>
MDP (2002), <i>National Development Plan 2000-2005</i> (in Romanian version) approved by Government in December 2001
MDP (2000), <i>National Development Plan 2000-2002</i> (also in Romanian version)
MDP(2001), <i>Applicant's Guide for PHARE 2000</i>
MDP (2001), <i>Analysis of Activity in the D- Zones over the period July 1999-June 2001</i>
Phare Project RO 9907-02-01, <i>Pre-Accession Impact Studies - Study No. 9: "The EU social cohesion policy impact upon Romania's regional economic and social development"</i> .
Romania's position paper - Point 21 – <i>Regional policy and coordination of structural instruments</i> ;
Romania's position paper - Chapter 6 – <i>Competition and Complementary Position Paper on Accession Negotiations, Point 6, Competition Policy</i> – Brussels, 28 February 2001

III. Surse statistice

<i>Eurostat, Statistics in Focus, Economy and Finance, No. 28/2001: GDP of Candidate Countries annual GDP, growth rate and main aggregates</i>
<i>Romanian National Institute for Statistics, Statistical yearbook, 1998 – 2001</i>

IV. Legislatie UE

European Legislation
<i>Case 265/85, [1987] ECR p. 1115, para. 44.</i>
<i>Case 30/59 De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v. High Authority [1961] ECR</i>
<i>Case 82/77 Openbaar Ministerie of Netherlands v. Van Tiggele, [1978] ECR 25;</i>
<i>Case C-24/95 Land Rheinland-Pfalz v Alkan Deutschland GmbH [1997] ECR I-1591.</i>
<i>Case C-47/91 Italy v Commission [1992] ECR I-4145</i>
<i>Case T-459/93 Siemens v Commission [1995] ECR II-1675.</i>
<i>Case T-214/95 Vlaams Gewest v Commission [1998] ECR II-717.</i>
<i>Case T-55/99 Confederación Española de Transporte Mercancías (CETM) v. Commission [2000] ECR II-0000.</i>
<i>Code on Aid to the Synthetic Fiber Industry, OJ C 24 of 29.11.1999.</i>
<i>Commission Decision No. 3632/93/ECSC of 28 December 1993 establishing Community rules for state aid to the coal industry, OJ L 329 of 30.12.1993</i>
<i>Commission Decision No. 3855/91/ECSC of 27 November 1991 establishing Community rules for aid to the steel industry, OJ L 362 of 31.12.1991,</i>
<i>Commission Decision of 25 March 1992 on state aid in favour of Hilaturas y Tejidos Andaluces SA, now called Mediterráneo Técnica Textil SA, and its buyer, OJ L 171 of 26.06.1992, p. 0054-0064</i>
<i>Commission Decisions concerning 11 business taxation schemes in eight Member States). Bulletin EU 7/8-2001 Competition (37/54), Bulletin EU 7/8-2001 Competition (37/54)</i>

<i>Commission Decisions on business taxation schemes in four member States (Belgium Greece, Italy and Sweden)), Bulletin EU 7/8-2001 Competition (37/54)</i>
<i>Commission Regulation (EC) No. 69/20021 of 12 January 2001 on the application of Articles 87 and 88 EC to de minimis aid, OJ L 10 of 13.1.2001</i>
<i>Commission Regulation (EEC) No. 2454/93 which lays down the provisions for the implementation of Customs Code</i>
<i>Community Decision N0. 2496/96/ECSC of 18 December 1996 establishing Community rules on state aid to the steel industry, OJ L 338 of 28.12.1996;</i>
<i>Community Framework on State Aid to the Motor Vehicle Industry, OJ C 279 of 15.9.1997,</i>
<i>Community Guidelines on state aid for environmental protection, OJ C 72 of 10.3.1994.</i>
<i>Council Regulation (EEC) No. 2913/92 establishing the Customs Code</i>
<i>Council Regulation No. 1540/1998 establishing new rules on aid to shipbuilding, OJ L 202 of 18.7.1998.</i>
<i>Council Regulation No. 659/1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty ("the Procedural Regulation"), OJ L 83 of 27.3.1999, p. 1-9</i>
<i>ECOFIN Council, Code of Conduct on Business Taxation, December 1997</i>
<i>European Commission (1998): Communication from the Commission to the Member States on the links between regional and competition policy – Reinforcing concentration and mutual consistency, OJ C 90, 26.03.1998</i>
<i>European Commission (1998): Guidelines on National Regional Aid, OJ C 74, 10.03.1998</i>
<i>European Commission (1998): Multisectoral framework on regional aid for large investment projects, OJ C 107, 07.04.1998</i>
<i>European Commission (2002): Communications from the Commission: Multisectoral Framework on regional aid for large investment projects - rescue and restructuring aid and closure aid for the steel sector, C(2002) 315 final.</i>
<i>European Commission (2002): Vademecum of Community Rules on State Aid</i> http://www.europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/vademecum/vademecum_en.htm
<i>European Commission, "Guidelines for Phare programme implementation in candidate countries for the period 2000-2006"</i>
<i>European Commission, Notice on the application of the state aid rules to measures relating to direct business taxation (the Fiscal Aid Notice), OJ C 384 of 10 December 1998</i>
<i>European Commission, State Aid E/2/1998 Ireland, OJ C 395 of 18.12.1998, pp. 0019-0023.</i>
<i>Guidance on State Aid for Rescuing and Restructuring Firms in Difficulty, OJ C 188 of 9.10.1999</i>
<i>Joined Cases C-52/97, C-53/97 and C-94/97 Viscido and Others v. Ente Poste Italiane [1998] ECR I-2629</i>
<i>Joined Cases C-72/91 and C-73/91 Sloman Neptun Schiffharts AG v. Seebetriebsrat</i>

<i>Bodo Zeisemeier der Sloman Neptun Schiffharts AG [1993] ECR I-887.</i>
<i>Regulation 1260/1999 laying down general provisions on the Structural Funds, OJ L 161 of 26.6.1999</i>
<i>State Aid – Invitation to submit comments pursuant to Art. 88(2) of the EC Treaty concerning aid C 37/2000 (ex NN 60/2000, ex E 19/94, ex E 13/91 and N 204/86) – Financial and tax aid scheme for the free zone of Madeira, OJ C 301 of 21.10.2002, pp. 0004-0012.</i>
<i>State Aid – Invitation to submit comments pursuant to Art. 88(2) of the EC Treaty concerning measure C 45/2001 (ex NN 39/2000) - Coordination centres (“quartiers généraux”) and logistics centres, OJ C 302 of 27/10/2001, pp. 0002-0007;</i> <i>State Aid – Invitation to submit comment pursuant to Art. 88(2) of the EC Treaty concerning measure C 48/2001 (ex NN 43/2000) – Vizacaya coordination centres, OJ C 304 of 30/10/2001, pp. 0006-0009; State Aid – Invitation to submit comments pursuant to Art. 88(2) of the EC treaty concerning measure C 47/200 (ex NN 42/2000) – Control and coordination centres of foreign companies, OJ C 304 of 30/10/2001, pp. 0002-0005;</i> <i>State Aid – Invitation to submit comments pursuant to Article 88(2) of the EC treaty concerning measure C 49/2001 (ex NN 46/2000) – Coordination centres, OJ C 304, 30/10/2001, pp. 0010-0013;</i>
<i>State Aid – United Kingdom, Invitation to submit comments pursuant to Art. 88(2) of the EC Treaty on aid C 52/2001 (ex NN 51/2000) – Gibraltar qualifying companies, OJ C 26 of 30.1.2002, pp. 0009-0012, and State Aid – United Kingdom, Invitation to submit comments pursuant to Art. 88(2) of the EC Treaty on aid C 53/2001 (ex NN 52/2000) – Gibraltar exempt companies, OJ C 26 of 30.1.2001, pp. 0013-0018</i>

Legislatie româneasca
<i>Communication from the Romanian Competition Council to the Commission No. 142 of 29 October 2001</i>
<i>Competition Council Regulation concerning the form, content and other details concerning the notification of state aid measures for approval (approved through the Governmental Order No. 27/2000, published in the Official Monitor Part I, No. 125/24.03.2000);</i>
<i>Decision No. 2/2000 of the EU-Romania Association Council, OJ L 230/2000.</i>
<i>Emergency Ordinance no. 16/2001 – MO no.13/10.01.2001 and Emergency Ordinance no.340/2001 – MO no.164/02.04.2001), about the set up of the Ministry of Development and Prognosis</i>
<i>Government Decision No. 399/2001 on the establishment of eleven industrial restructuring zones as priority areas for EU economic and social cohesion assistance.</i>
<i>Government Decision No. 520/2000 (published in the Official Monitor No. 314/6 July 2000) approving the Special Program “Support for Business Development in D-Zones”.</i>
<i>Government Decision No. 521/2000 (published in the Official Monitor No. 341/6 July 2000) approving the Special Program “Support of Investment in D-Zones”</i>

Proiect PHARE RO-9907-02-01: *Studii privind impactul perioadei de pre-aderare*
 Studiul nr.8: *Compatibilitati între cadrul românesc al politicii regionale si*
reglementarile UE privind ajutoarele de stat

<i>Government Decision No. 599/2000 of 6 July 2000 concerning the procedures for reporting, monitoring and transparency in the application of Law 123/2000 on state aid.</i>
<i>Government Decision No. 759/2001 (published in the Official Monitor No. 480/21 august 2001) approving the structure, indicators and support funds allocated by the Ministry of Development and Prognosis in the D-Zones</i>
<i>Government Emergency Ordinance No. 75/16.06.2000 and the Law no.621/7.11.2001(modifying GEO No. 24/1998, which was approved by Law No. 20/1999), that modify and adapt the criteria for selecting and declaring “disadvantaged areas”, or the so-called “D zones”</i>
<i>Government Ordinance (GO) Nb. 65/2001, replacing Law No. 134/2000 on industrial parks.</i>
<i>Government Ordinance No. 759/2001 detailed the procedure for selecting companies to be entrusted with the construction and administration of industrial parks.</i>
<i>Government Decision No. 682/1994, approving the methodology for the concession of land and constructions within the free zones</i>
<i>Income Tax Law, adopted on 9th of May 2002 by the Romanian Parliament’s House of Representatives</i>
<i>Law 151/1998 on regional development, amended by Governmental Emergency Ordinance No. 268/2000 (MO no.662/15.12.2000)</i>
<i>Law No. 143/1999 (the State Aid Law), published in the Official Monitor No. 370/3 august 1999</i>
<i>Law No. 21/1996 on Competition http://www.oficiulconcurrentei.ro/legea2_english.htm</i>
<i>Law No. 84/1992 establishing the regime for “free zones”</i>
<i>MDP Orders No. 368/2001, concerning industrial park</i>
<i>MDP Orders NO. 52/2002, concerning industrial parks</i>