

Politica comunitară a ajutoarelor de stat între constrângeri și oportunități

Conf. univ. dr. Gabriela Drăgan
REI – ASE, București

The EU Treaty, in principle, prohibits subsidies if they distort competition in the internal market. Article 87(1) and 87(3) EC Treaty, contain this principle and the derogation allowed, either directly by the Treaty or after the Commission declares the subsidy “compatible” with the common market. Romania has begun the negotiation in the field of competition but has not yet closed this chapter. In the field of state aid, Romania adopted implementing legislation concerning regional aid, aid to small and medium sized enterprises, aid to rescue and restructure firms in difficulty, research and development aid, training aid and environmental protection aid but there are a number of fiscal aid scheme that are some points of incompatibility.

Key words: competition policy, state aid policy, accession negotiations, implementing legislation, derogation, prohibition, compatibility

Politica în domeniul concurenței se înscrie în cadrul așa numitelor „*politici negative*”, care caută să prevină și nu să promoveze desfășurarea anumitor activități. Cu alte cuvinte, această politică caută să limiteze extinderea practicilor anti-concurențiale, nu să încurajeze, prin diferite tipuri de măsuri, concurența. Deoarece, practicile anti-concurențiale pot îmbrăca diferite forme, în cadrul politicii în domeniul concurenței pot fi descrise mai multe tipuri de intervenții la nivel comunitar și, respectiv, de politici: politica în domeniul acordurilor și practicilor restrictive, politica în cazul abuzului de poziție dominantă și politica în domeniul ajutoarelor de stat.

Ajutoarele de stat reprezintă un domeniu sensibil atât pentru țările membre UE cât și pentru țările candidate, fiind unul din

domeniile care a suscitată și suscită în continuare vii dezbateri. Pentru țările candidate, problema este cu atât mai importantă cu cât dificultățile pe care le au de depășit sunt mai mari.

Negocierile de aderare, care au debutat în 1998 și care determină condițiile în care fiecare țară candidată va adera la UE¹, au contribuit la creșterea gradului de conștientizare dar și de transparență în domeniul ajutoarelor de stat. În cadrul negocierilor consacrate politicii de

¹ Concluziile Consiliului European de la Bruxelles, din 24-25 octombrie 2002, au confirmat hotărârea UE de a încheia negocierile de aderare în cadrul Consiliului European care va avea loc la Copenhaga, în 12 și 13 decembrie 2002, astfel încât tratatul de aderare să poată fi semnat la Atena, în aprilie 2003. În cadrul raportului Comisiei, publicat la 9 octombrie 2002, aceasta a recomandat finalizarea negocierilor cu 10 țări, respectiv Cehia, Cipru, Estonia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacia, Slovenia și Ungaria.

concurrenta, în octombrie 2002, capitolul era închis provizoriu cu 8 tari, mai puțin Polonia, Ungaria, România și Bulgaria.

În cursul ultimilor ani, toate țările candidate au creat un cadru instituțional și juridic în domeniul controlului ajutoarelor de stat, fiind, totodată, luate măsuri de modificare sau suprimare a regimurilor considerate ca incompatibile cu acquis-ul comunitar.

Recent, Comisia Europeană a publicat un raport² care prezintă pentru prima dată, situația existentă în domeniul ajutoarelor de stat, în toate cele 12 țări candidate.

Privire globală asupra strategiei de pre-aderare

La începutul anilor 90, UE a restabilit relațiile comerciale cu TECE și a încheiat acorduri de liber-schimb. Principalul instrument utilizat în acest sens au fost acordurile europene, care au format noul cadru de abordare a problemelor comerciale, dar și de altă natură, dintre UE și fiecare TECE. Existau, de asemenea, acorduri de asociere și cu alte două țări candidate, Cipru și Malta.

Urmare a acestor acorduri, țările partenere se angajau să acționeze în sensul apropierii legislației de cea a UE, în special în domeniul pieței unice. Ca atare, acordurile³ defineau principalele reguli din domeniul concurenței care urmau a se aplica în cazul schimburilor comerciale dintre UE și TECE. În particular, erau considerate ca incompatibile cu buna funcționare a acestui acord, în măsura în care afectau relațiile

comerciale dintre cele două părți, toate ajutoarele publice care falsificau sau amenințau să falsifice concurența, prin favorizarea anumitor firme sau produse. Acordurile europene precizau că aceste reguli trebuiau interpretate conform criteriilor care decurgeau din art.87 al Tratatului CEE.

Negocierile de aderare și capitolul „Concurență”

Trebuie reamintit faptul că în cadrul procesului de negociere, care a debutat în anul 1998, sunt stabilite condițiile în care fiecare țară candidată va adera la UE, respectiv va accepta „acquis”-ul comunitar. În fapt, negocierile se concentrează asupra condițiilor concrete legate de adoptarea și aplicarea acquis-ului și, dacă este cazul, asupra eventualelor derogări tranzitorii (limitate ca durată și dimensiune). În practică, negocierile au fost divizate în 31 de capitole, politica din domeniul concurenței făcând obiectul celui de-al șaselea.

Negocierile în cadrul capitolului 6 au început în 1998 cu Cipru, Estonia, Ungaria, Polonia, Cehia și Slovenia, în 2000 cu Letonia, Lituania, Malta, Slovacia și România și în martie 2001, cu Bulgaria.

Condițiile care trebuie îndeplinite pentru închiderea provizorie a capitolului concurență derivă din criteriile stabilite în 1993, în cadrul Consiliului European de la Copenhaga, și care trebuie îndeplinite de fiecare țară candidată. Pe plan economic, țările candidate trebuie să posede o economie de piață viabilă, capabilă să facă față presiunilor concurențiale și forțelor pieței UE. Negocierile din cadrul acestui capitol s-au derulat tocmai pe baza acestui criteriu, UE considerând că țările candidate vor putea fi judecate ca fiind pregătite să adere, atunci când, la o dată anterioară momentului

² Commission des Communautés Europeennes, Tableau de bord des aides d'Etat. Mise a jour de l'automne 2002. édition speciale relative aux pays candidates, Bruxelles, 27.11.2002, COM(2002) 638 final

³ Excepție făcea acordul încheiat cu Malta, care, în domeniul concurenței, conținea dispoziții diferite de celelalte acorduri.

aderării, toți agenții economici, privați sau de stat, vor respecta aceleași reguli privind concurența ca și statele membre. Justificarea acestei cerințe derivă tocmai din criteriul economic stabilit la Copenhaga, în 2002, prin care se solicită țărilor candidate să întrunească, la momentul aderării, condițiile necesare pentru a rezista presiunilor concurențiale specifice pieței comune.

Cu alte cuvinte, exigențele impuse țărilor candidate, de a respecta, la o dată anterioară momentului aderării, reguli specifice domeniului concurenței, sunt impuse, pe de o parte, de nevoia de a proteja disciplina pieței interne imediat după lărgire, și, pe de altă parte, de dificultățile pe care le-ar putea avea țările candidate, în cazul în care ar trebui să aplice *acquis-ul* imediat după aderare.

În aceste condiții, pregătirea corespunzătoare a țărilor candidate apare a fi mai mult decât necesară. Astfel, firmele (private dar și publice) trebuie să respecte reglementările privind înțelegerile, acordurile, fuziunile sau ajutoarele de stat, care pot denatura concurența, autoritățile din domeniul concurenței să supravegheze modul de respectare a acestor reguli iar instituțiile juridice să acționeze atunci când aceste reguli nu sunt aplicate. Referindu-ne strict numai la domeniul ajutoarelor de stat,

agenții economici vor trebui să demonstreze că au înțeles să utilizeze procedurile de notificare *ex ante* iar autoritățile din domeniul concurenței, pe cele de monitorizare și control *ex post*.

Traducând principiile în exigențe concrete, UE a formulat trei elemente a căror punere în aplicare reprezintă o condiție indispensabilă închiderii provizorii a negocierilor la capitolul „concrență”, respectiv:

1. existența unui cadru legislativ compatibil în domeniul ajutoarelor de stat și al înțelegerilor restrictive;
2. existența unei capacități administrative adecvate (respectiv a unor autorități viabile în domeniul concurenței);
3. existența unui bilanț credibil în cazul aplicării *acquis-ului* în cadrul politicii din domeniul concurenței.

Progresele realizate în domeniul ajutoarelor de stat au fost de regulă destul de lente, legislația în domeniu fiind adoptată de țările candidate relativ recent.

După aderare, țările candidate vor avea obligația să notifice Comisiei noile regimuri de ajutor de stat. În cazul regimurilor de ajutor deja în vigoare la data aderării și pe care țările candidate doresc să le mențină și după această dată, UE va considera drept ajutoare existente numai:

- măsurile de ajutor în vigoare înainte de 10 decembrie 1994;
- măsurile de ajutor care figurează într-o listă anexă a tratatului de aderare;
- măsurile de ajutor care vor fi aprobate de autoritățile competente din țările candidate între 1 noiembrie 2002 și data aderării, condiția fiind ca din partea Comisiei să nu existe obiecții.

Situația existentă în UE în domeniul ajutoarelor de stat

Ajutoarele de stat reprezintă un instrument tradițional, cu rol important în „echipamentul de intervenție” al decidenților politici de oriunde, inclusiv în statele membre ale UE. Cel mai recent Raport al Comisiei pe acest subiect, *State Aid Survey*⁴, arată că în perioada 1995-1999, ajutorul regional (care reprezintă ajutor public acordat formelor din considerații legate de politica regională) reprezintă circa 56% din ajutorul de stat acordat în UE. Evident, structura cheltuielilor variază atât ca nivel cât și ca formă de la un stat la altul, în funcție de problemele regionale specifice, viziunea decidenților politici și, nu în ultimul rând,

de existența resurselor publice destinate unui asemenea obiectiv. Tabelul 1 ilustrează variațiile cheltuielilor reprezentând ajutoare regionale, înregistrate în țările membre în perioada 1995-1999⁵

⁴ Vezi Comisia Europeană (2001): *Ninth Survey on State Aid in the European Union*, COM(2001) 403(01), pp.40-47

⁵ Este interesant de observat faptul că nivelul cheltuielilor reprezentând ajutoare regionale în cele „patru țări de coeziune” (Grecia, Irlanda, Spania și Portugalia) este mai redus decât cel înregistrat în țările dezvoltate ale UE, precum Germania sau Italia, în ciuda alocărilor preferențiale de Fonduri Structurale acordate celor dintai. Acest lucru vine în sprijinul ideii că nivelul cheltuielilor cu ajutoarele regionale reprezintă nu doar o problemă de priorități politice, dar și una dependentă de nivelul resurselor disponibile. Probabil, din acest motiv, țările candidate alocă, de regulă, considerabil mai puține resurse programelor regionale decât țările membre – vezi inventarul anual al ajutoarelor publicat de autoritățile din domeniul ajutoarelor de stat din diferite țări candidate (accesibil de pe website DG COMP: http://europa.eu.int/comm/competition/enlargement/candidate_countries). Din acest punct de vedere, nici România nu reprezintă o excepție: Inventarul ajutoarelor de stat, acoperind perioada 1996-1999, recent publicat de Oficiul Român al Concurenței (vezi http://www.oficiulconcurenței.ro/Report19961999_englis.htm), indică faptul că în perioada 1996-1998, România nu a alocat nici un fel de resurse bugetare pentru ajutoare regionale. Această categorie de cheltuieli va fi introdusă începând cu anul 1999. În același an, ajutoarele regionale au reprezentat numai 0,16% din totalul ajutoarelor de stat românești. În orice caz, aceste cifre trebuie citite cu oarece rezerve. După cum se va prezenta în detaliu în Secțiunea 1, Punctul 1.3, valorile menționate anterior în inventarul ajutoarelor de stat nu reflectă decât o parte a ajutoarelor de stat acordate în România, ignorând ajutoarele care iau forma facilităților fiscale acordate firmelor. Mai mult, este foarte probabil că cel puțin o parte a ajutoarelor de stat încuse în acest inventar drept ajutoare orizontale (cercetare, mediu, investiții generale, etc) pot fi, în mod normal, calificate ca „ajutoare regionale”.

Tabelul 1: Ajutoarele regionale (pe locuitor în regiunile asistate, în Euro) și 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
Franța	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 joacă de asemenea un rol important în intervențiile 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 „susține proiecte de investiții” în regiunile europene asistate sub Obiectivele 1 și 2. Trebuie spus că totuși, începând cu a treia perioadă de programare a

Fondurilor Structurale (2000-2006), Comunitatea a decis reducerea ajutorului public în favoarea altor forme structurale de intervenție (de exemplu, susținerea financiară a formării capitalului uman și construcția infrastructurii), atât „ca rezultat al mai strictelor reglementări UE privind ajutorul de stat dar și ca o recunoaștere a pierderilor semnificative care apar ca urmare a acestei forme de susținere”¹.

Nu în cele din urmă, ajutoarele de stat joacă de asemenea un rol important în contextul asistenței de pre-aderare acordate țărilor candidate prin PHARE. De exemplu, pentru perioada de programare 2000-2006, până la 35% din fondurile Phare au fost alocate în vederea „îmbunătățirii dezvoltării în regiunile rămase în urmă sau susținerea procesului de restructurare a industriei grele confruntate cu dificultăți” în țările candidate². Parte din cheltuielile PHARE alocate pentru aceste obiective iau forma ajutoarelor de stat către industrie și servicii. Un exemplu ilustrativ în acest sens îl reprezintă co-finanțarea realizată de UE prin

programul PHARE 200-2006 a măsurilor implicând ajutor de stat în vederea susținerii programului de asistență destinat celor 11 „zone de restructurare industrială” din România.

O comparație realizată între situația ajutoarelor de stat în UE și în țările candidate este extrem de elocventă. Astfel, în anul 2000, ajutoarele de stat³ acordate de cele 12 țări candidate s-a cifrat la circa 4,8 milioane de euro, la o populație de 106 milioane de locuitori, în vreme ce în UE, la o populație de 376 milioane locuitori, nivelul ajutoarelor a fost de 70 miliarde euro. Ca atare, ajutorul de stat pe locuitor în țările candidate reprezintă 57% din cel acordat de țările membre ale UE, respectiv 185 euro, față de 105 euro/loc.

¹ Vezi Comisia Europeană (2001): *Second Report on Economic and Social Cohesion* și, în special, “Partea III: Bugetul UE și contribuția politicilor structurale la realizarea coeziunii economice și sociale”, disponibil la http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/p323_en.htm.

² Vezi <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare>, în special Secțiunea 2.2 (Investment Support) și 2.3 (Moving to Structural Funds).

³ Mai puțin agricultura și pescuitul

Tabelul nr.2: Situația ajutoarelor de stat în țările UE și candidate în anul 2000

	Populația	Ajutor de stat (mil.euro)	Ajutor de stat/PIB (%)	Ajutor/locuitor (PPC/loc)
UE-15	376,5	69,4	0,8	185
Tari candidate (12)	105,6	4,83	1,3	105
Bulgaria	8,2	151	1,3	66
Cipru	0,8	95	1,0	156
Cehia	10,3	770	1,5	174
Estonia	1,4	26	0,5	43
Ungaria	10,0	843	1,7	190
Letonia	3,7	70	0,6	44
Lituania	2,4	53	0,7	47
Malta	0,4	Na	Na	Na
Polonia	38,7	1869	1,1	98
Romania	22,5	650	1,9	88
Slovenia	2,0	221	1,2	173
Slovacia	5,4	91	0,4	45

Sursa: Commission des Communautés Europeennes, Tableau de bord des aides d'Etat. Mise a jour de l'automne 2002. edition speciale relative aux pays candidates, Bruxelles, 27.11.2002, COM(2002) 638 final

Diferențe remarcabile, între UE și țările candidate apar în ceea ce privește modul de acordare al ajutorului de stat în cadrul sectorului manufacturier: în vreme ce în UE, circa 2/3 din ajutoare (62%) îmbracă forma subvențiilor, și numai circa 1/3 (29%) pe cea a exonerărilor fiscale, în țările candidate situație este complet opusă: 51% din ajutoare apar sub forma exonerărilor fiscale și numai 25% sub forma subvențiilor. Explicația acestei stări de fapt rezidă în precaritatea resurselor bugetare în cazul țărilor candidate,

care, urmare a lipsei de resurse recurg la modalitatea facilităților fiscale.

Datorită acestui aspect particular, specific țărilor candidate, în partea a doua a studiului m-am concentrat asupra ajutoarelor de stat care îmbracă formă fiscală. Pentru aceasta, mai întâi am prezentat conceptul de ajutor de stat și ulterior am insistat asupra condițiilor care trebuie respectate în cazul ajutoarelor de stat de natură fiscală.

Sunt ajutoarele de stat admise sau respinse de reglementările comunitare?

Incontestabil, ajutoarele de stat, prin faptul că sunt orientate numai către anumiți agenți economici (firme), au capacitatea potențială de a distorsiona concurența în cadrul pieței interne, favorizând anumite companii în dezavantajul altora. Ca atare, orice ajutor public va fi considerat „ajutor de stat” și, ca atare, va intra sub incidența reglementărilor UE corespunzătoare. (Trebuie făcută observația că regulile UE privind ajutorul de stat se aplică nu numai măsurilor de susținere care sunt finanțate/susținute exclusiv din surse comunitare dar și acelor co-finanțate de UE prin intermediul Fondurilor Structurale).

Art.87(1) al Tratatului EC conține o interdicție cu caracter general privind ajutoarele de stat care distorsionează sau amenință să distorsioneze concurența în interiorul pieței interne. Cu toate acestea, **Art.87(3)** enumera o serie de excepții de la această regulă generală, cele mai importante vizând dezvoltarea regională și coeziunea economică și socială. Ca atare, **Art.87(3)(a)** împuternicește Comisia să aprobe acele ajutoare de stat destinate „să promoveze dezvoltarea economică a zonelor în care standardul de viață este anormal de scăzut sau care se confruntă cu serioase probleme privind ocuparea forței de muncă”. În schimb, **Art.87(3)(c)** permite Comisiei să aprobe acele măsuri implicând ajutor de stat destinate să „faciliteze dezvoltarea anumitor activități economice sau anumitor zone economice, condiția fiind ca aceste ajutoare să nu afecteze condițiile comerciale contrar intereselor

Ce sunt ajutoarele de stat ?

Tratatul asupra CE nu are în conținutul său o definiție exactă a conceptului de “ajutor de stat”. Art. 87(1) din Tratat, ce impune o interdicție generală asupra ajutorului de stat

ce distorsionează comerțul intra-comunitar este formulat în termeni destul de vagi: “Orice ajutor acordat de un stat membru sau din resursele statului sub orice formă care distorsionează sau amenință cu distorsionarea concurenței prin favorizarea anumitor activități sau producerea anumitor bunuri va fi, în măsura în care afectează comerțul între statele membre, incompatibil cu piața comună”.

În interpretarea Comisiei și a instanțelor comunitare, există *patru condiții cumulative* în care o măsură sau tranzacție economică în care este implicat statul poate fi considerată ca implicând ajutor de stat. Aceste condiții sunt:

- măsura să implice *utilizarea resurselor statului*;
- măsura să confere un *avantaj firmei/firmelor beneficiare*;
- măsura să fie *selectivă*;
- măsura să *distorsioneze sau să amenințe cu distorsionarea concurenței la nivel transfrontalier*.

În continuare, prezentăm pe scurt elementele definitorii fiecărei condiții:

a. *Utilizarea resurselor statului*

Conform Art. 87(1) CE, ajutorul de stat poate fi acordat “de către stat sau din resursele statului”. Rezultă că forma în care ajutorul de stat este acordat este irelevantă din punctul de vedere al controlului ajutorului de stat: ceea ce contează este efectul măsurii. De fapt, distincția între “ajutorul acordat de stat” și “ajutorul acordat din resursele statului” are rolul de a face explicit faptul că nu numai ajutorul acordat de guvernul central, ci și ajutorul acordat de autoritățile de stat regionale și locale, precum și de organismele publice și private ce acționează în numele statului intră în sfera exclusivă de control a Comisiei.

În ceea ce privește forma efectivă în care ajutorul de stat este acordat, faptul că ajutorul de stat nu se referă numai la cheltuielile directe făcute din bugetul statului (adică

subvențiile de la buget) ci și la transferurile indirecte de resurse ale statului (ceea ce atrage pierderi de venit pentru stat) ține de jurisprudența general acceptată. Într-adevăr, o pierdere de venituri din impozitare este considerată echivalentă cu consum de resurse ale statului, indiferent de nivelul, regional sau local, la care este suportată pierderea.

b. Avantajarea firmei/firmelor beneficiare

Interpretarea dată conceptului de “avantaj conferit” s-a dovedit crucială în asigurarea unei sfere largi de cuprindere pentru reglementările comunitare privind ajutorul de stat. Încă din primii ani ai aplicării reglementărilor din tratat referitoare la ajutorul de stat, Curtea Europeană de Justiție (CEJ) a definit noțiunea de ajutor de stat ca “incluzând orice măsură, indiferent de forma ei, ce reduce povara suportată în mod normal de o firmă, chiar dacă ea nu reprezintă o subvenție directă în sensul strict al termenului ci este echivalentă acesteia în virtutea naturii și efectelor ei”.

În consecință, în *Fiscal Aid Notice* Comisia doar reiterează un concept bine-cunoscut: o măsură fiscală care scutește firmele de poveri suportate în mod normal din resursele lor proprii satisface al doilea criteriu din definiția ajutorului de stat. Comisia dă și câteva exemple de măsuri fiscale care conferă un asemenea avantaj:

- Măsuri ce reduc baza fiscală (precum deduceri speciale, aranjamente de depreciere (amortizare) specială sau accelerată, includerea rezervelor în bilanțul firmei);
- Măsuri ce implică o reducere parțială sau totală a sumei datorate ca impozit (exemplu: scutirile de taxe sau creditele fiscale);
- Amânarea, anularea sau chiar reeșalonarea în mod excepțional a datoriilor față de buget.

Mai mult, chiar și măsurile fiscale care nu echivalează în ultimă instanță cu o pierdere de venit pentru stat, precum amânările de

plăți fiscale și la bugetul asigurărilor sociale, intră de asemenea în categoria ajutorului de stat în măsura în care facilitățile de acest tip conferă firmelor beneficiare un avantaj prin aceea că le permite să utilizeze sume de bani care nu s-ar afla altfel la dispoziția lor.

c. Selectivitatea

Art. 87(1) CE se aplică doar măsurilor care au o natură selectivă, adică aceluia care “favorizează anumite activități sau producerea anumitor bunuri”. Aplicarea criteriului selectivității atrage după sine trasarea unei distincții între măsurile cu aplicabilitate generală, cu alte cuvinte acele măsuri care se aplică tuturor firmelor și sectoarelor fără deosebire, și măsurile care generează avantaje doar pentru anumite firme sau sectoare. Nu de puține ori, totuși, este extrem de dificil să trasezi o graniță clară între măsurile de sprijin generale și cele selective. Măsurile fiscale sunt în plus dificil de evaluat pe baza acestui criteriu și din cauza faptului că dreptul comunitar consideră că selectivitatea anumitor măsuri fiscale poate fi totuși justificată prin “natura sau schema generală a sistemului” (asemenea măsuri nefiind acoperite de reglementările UE privitoare la ajutorul de stat).

Conform *Notei privind ajutorul fiscal*, o măsură fiscală va fi considerată ca fiind „generală ca natură” atunci când:

- a) Toate firmele au acces la avantajele conferite, de pe poziții egale, și
- b) Avantajele generale ale măsurilor nu pot fi *de facto* limitate prin măsurile discreționare ale statului, față de anumiți beneficiari.

Trebuie subliniat faptul că măsurile care se aplică numai la nivel regional, local sau sectorial vor fi automat considerate ca selective.

d. Distorsionarea competiției

Art. 87(1) se aplică numai măsurilor de ajutor care au efecte ce depășesc granițele țării (*mutatis mutandis*, reglementările privind ajutoarele de stat conținute de

Acordurile Europene se aplică numai în cazul măsurilor privind ajutorul de stat care afectează comerțul cu UE și țările membre). Cu alte cuvinte, această condiție este întâlnită atunci când ajutorul de stat întărește poziția firmelor beneficiare în raport cu concurenții acestora angajați în comerțul intra-comunitar (sau, în cazul Acordurilor de Asociere, în comerțul cu UE și statele membre). Trebuie făcută observația că, totuși, analiza realizată asupra jurisprudenței comunitare arată că este aproape un automatism în a presupune că măsurile de susținere generează efecte de distorsionare care depășesc granițele țării (cu excepția situațiilor în care se aplică regula ajutorului minim – „*de minimis*”).¹

Condiții care trebuie respectate de ajutoarele de stat, indiferent de forma pe care o îmbracă (subvenții, facilități fiscale, etc.)

Orice schemă de ajutor de stat, indiferent de tipul de instrument de ajutor implicat (stimulente fiscale sau forme directe de ajutor), va trebui să respecte condițiile privind limitările geografice și de volum, care rezultă din *Regional Aid Guidelines* (1998) și din *Multisectoral Framework on Regional Aid to Large Investment Projects* (1998).

- **Limitări geografice.** Trebuie spus de la bun început că schemele de ajutor regional nu trebuie în mod necesar să acopere întreg teritoriul (sau să se limiteze la teritoriul) unei zone asistate selectate potrivit metodologiei selectivității ce rezultă din *Regional Aid Guidelines* din 1998. Într-adevăr, *Regional Aid Guidelines* din 1998 nu instituie vreo obligație în acest sens. Astfel, decidenții în probleme de politică regională au posibilitatea de a propune scheme de ajutor regional care să acopere, de exemplu, fie un teritoriu mai mic cuprins în hotarele unei

regiuni ce beneficiază de statutul de zonă asistată conform Art. 87(3) CE (și stabilit la nivelul administrativ NUTS II), fie poate teritorii mai largi, cuprinzând părți din mai multe asemenea regiuni. Transpus în cazul României, aceasta înseamnă că schemele de ajutor regional nu trebuie să acopere în mod necesar întreaga suprafață a, sau să se limiteze la granițele, oricărora dintre cele opt „regiuni de dezvoltare” înființate la nivelul administrativ NUTS II.

- **Limitări de volum.** *Regional Aid Guidelines* din 1998 prevăd că volumul total al ajutorului acordat fiecărui beneficiar, în cadrul uneia sau mai multor scheme distincte de ajutor regional, nu trebuie să depășească pragul de intensitate al ajutorului din regiunea asistată acoperită de schemă (pentru mai multe detalii privind intensitatea ajutorului, vezi mai sus punctul 1.1.3 (b)). Transpus în cazul României, acest lucru înseamnă că volumul total al ajutorului dat fiecărui beneficiar în cadrul uneia sau mai multor scheme de ajutor regional nu trebuie să depășească 50% din costul total al proiectului de investiții sprijinit, respectiv 65% din costul total al investiției pentru IMM-uri. Atunci când ajutorul este destinat sprijinirii unor proiecte mari de investiții, *Multisectoral Framework* diminuează și mai mult volumul admisibil al ajutorului la 50% din pragul de intensitate dacă cheltuiala eligibilă este între 50 și 100 de milioane de euro, respectiv la 34% din pragul de intensitate dacă aceasta depășește 100 de milioane de euro.

- **Condiții specifice privind aprobarea și utilizarea.** Aceste condiții se referă la faptul că ajutoarele de stat vor fi aprobate numai dacă se vor respecta anumite condiții, specifice fiecărui tip de ajutor. Așa de pildă, în cazul ajutoarelor acordate companiilor care funcționează în sectoare în care cererea este în declin și în care se înregistrează un excedent de capacitate la nivel european, aprobarea ajutorului va fi condiționată de reducerea capacităților de producție în exces. În cazul ajutoarelor

¹ A. Evand and S. Martin (1991): “Socially Acceptable Distortions of Competition: Community Policy on State Aid”, 16 *European Law Review*, pp. 79-111.

acordate în scopul susținerii politicii regionale vor trebui respectate următoarele condiții:

- *Ajutoarele să fie să fie justificate în ceea ce privește contribuția lor la dezvoltarea regională și/sau să fie destinate să compenseze anumite handicapuri regionale reale.*
- *Nivelul total al ajutoarelor trebuie să fie limitat și determinat în funcție de costurile proiectului de investiții;*
- *Regulile pe baza cărora sunt acordate ajutoarele trebuie să fie suficient de transparente astfel încât să permită Comisiei să cuantifice beneficiile conferite firmelor beneficiare;*
- *Ajutoarele trebuie să susțină numai proiecte de investiții noi sau să fie justificate prin crearea de noi locuri de muncă în regiunea asistată respectivă;*
- *Ajutoarele trebuie să fie acordate în mod condiționat, în funcție de menținerea investiției respective sau a locurilor de muncă create, pentru o perioadă de cel puțin 5 ani.*

Un studiu recent² privind schemele de ajutor de stat aplicate în cazul dezvoltării regionale a scos în evidență existența unui șir de incompatibilități între legislația românească și legislația comunitară în domeniu, în special în cazul zonelor defavorizate și a zonelor libere. În cazul zonelor defavorizate, de exemplu, autorii subliniază faptul că schema va trebui modificată astfel încât să includă garanții în legătură cu respectarea criteriilor cantitative (nivelul ajutoarelor să nu depășească 50% din costul total al proiectului de investiții, pentru IMM-uri pragul fiind de 65%) dar și prevederi

² Studiul Phare "Compatibilități între cadrul românesc al politicii regionale și reglementările UE privind ajutorul de stat", autori: Gabriela Dragan și Isabela Atanasiu, realizat în cadrul programului "Pre-accession Impact Studies", 2002.

specifice în cazul ajutoarelor care nu sunt legate direct de un proiect nou de investiții sau de crearea unor noi locuri de muncă. Trebuie spus însă că, mare parte din aspectele semnalate în studiu respectiv au fost eliminate de noua Lege a impozitului pe venit, care a anulat o parte din facilități fiscale, acordate în cazul celor două scheme menționate anterior.

În cazul României însă, în momentul de față, problema este legată și de crearea unui cadru adecvat pentru primirea și utilizarea asistenței de pre-aderare și, în următorul stadiu, a asistenței structurale acordate prin intermediul Fondurilor Structurale. Un asemenea cadru va trebui să includă garanții în sensul ca atât restricțiile geografice, cantitative, cât și cele privind utilizarea fondurilor, restricții care derivă din legislația comunitară, sunt similare cu cele prezentate anterior. Mai mult, asemenea garanții legislative ar trebui să existe nu numai pe hârtie, dar să se și materializeze în proceduri funcționale privind coordonarea și cooperarea între instituțiile responsabile de politica regională, pe de o parte, și cel responsabile de controlul și monitorizarea ajutoarelor de stat, pe de altă parte. În acest sens, acquis-ul comunitar privind ajutoarele regionale trebuie riguros transpus în reglementările românești iar autoritățile românești responsabile să dispună de garanții adecvate (și resurse) care să le permită să realizeze o analiză ex ante și un control și monitorizare ex post eficiente, privind ajutoarele oferite în cadrul politicii de dezvoltare regională.

Bibliografie:

1. Commission des Tableaux de bord des aides d'Etat. Edition speciale relative aux pays candidats, Bruxelles, COM(2002) 638 final, 27.11.2002
2. Dragan, G., Atanasiu, I., Compatibilități între cadrul românesc al

- politicii ajutoarelor de stat și reglementările UE privind ajutorul de stat, studiu Phare, programul *Pre-Accession Impact Studies*, Institutul European din România, 2002
3. European Commission Ninth Survey on State Aid in the European Union, COM (2001) 403 (01)
4. European Commission Second Report on Economic and Social Cohesion, COM (2001)
5. Evand, A., Martin, S., Socially Acceptable Distorsions of Competition:
6. Oman, Ch., Community Policy on State Aid, European Law Review, 1991
7. Pelkmans, J., Policy Competition for Direct Investment – A Study of Competition (1999)
- European Integration. Methods and Economic Analysis, Netherlands Open University, 1997