

## IMPACTUL NOII REGLEMENTĂRI A AJUTORULUI DE STAT ASUPRA PREVEDERILOR CODULUI FISCAL \*

Prof. dr. MIRCEA ȘTEFAN MINEA  
Universitatea „Babeș-Bolyai”, Cluj-Napoca

**1. Ajutorul de stat** este reprezentat de formele de sprijin acordate unor persoane fizice și/sau juridice de către stat sau de către unitățile administrativ-teritoriale, din resursele acestora, care sunt de natură a distorsiona sau amenința să distorsioneze concurența, prin favorizarea anumitor întreprinderi, a producției anumitor bunuri, a prestării anumitor servicii<sup>1</sup> sau care pot afecta comerțul dintre state, motiv pentru care este considerat incompatibil cu un mediu concurențial normal și, prin urmare, este acceptat numai în anumite condiții, restrictive. Prin urmare, la estimarea cuantumului ajutorului de stat ce urmează a fi acordat în fiecare execuție bugetar trebuie să fie avute în vedere – în egală măsură – reglementările fiscale în vigoare (atât cele naționale, cât și cele comunitare), precum și regulile desprinse din regulamentele și instrucțiunile emise de autoritățile competente în domeniu ajutorului de stat<sup>2</sup>.

**2.** Potrivit art. 1 alin. 5 din Codul fiscal român în vigoare, orice măsură de natură fiscală care constituie ajutor de stat se acordă potrivit dispozițiilor Legii nr. 143/1999 privind ajutorul de stat.

La numai o zi de la data când au fost aduse ultimele modificări<sup>3</sup> Codului fiscal aplicabil de la 1 ianuarie 2007 a fost adoptată noua reglementare privind procedurile naționale în domeniul ajutorului de stat: Ordonanța de Urgență a Guvernului României nr. 117/2006<sup>4</sup>, prin care regimul ajutorului de stat a fost subordonat reglementărilor și instituțiilor comunitare.

Reținem, prin urmare, că textul Codului fiscal (în vigoare în anul 2007) trebuie interpretat în sensul că, în prezent, măsurile de natură fiscală care constituie ajutor de stat pot fi aplicate numai în condițiile prevăzute de legea specială, iar “legea specială” este reprezentată – în acest caz – de un ansamblu de norme juridice cuprinse în OUG nr. 117/2006 și în reglementările comunitare incidente în materie.

**3.** Până la sfârșitul anului 2006, regimul juridic al ajutorului de stat a fost reglementat prin Legea nr. 143/1999, act normativ adoptat într-o formă care fusese deja pusă în acord cu cerințele comunitare sintetizate în Regulamentul CE 659/1999. Potrivit acestei legi, reprezenta *ajutor de stat* orice măsură de sprijin acordată de către stat sau de către unitățile administrativ-teritoriale, din resurse de stat sau din resurse ale colectivităților locale, indiferent de formă, care distorsiona sau amenința să distorsioneze concurența, prin favorizarea anumitor întreprinderi, a producției anumitor bunuri, a prestării anumitor servicii sau care afecta comerțul dintre România și statele membre ale Uniunii Europene, fiind considerat incompatibil cu un mediu concurențial normal.

---

\* Prezentul articol dezvoltă ideile cuprinse în comunicarea (cu același titlu) susținută de autor la Conferința internațională “Integrarea Europeană – o provocare pentru cercetarea științifică”, organizată de Universitatea “Mihail Kogălniceanu” din Iași, în data de 26 mai 2007.

<sup>1</sup> În legătură cu formele – diverse – în care poate fi acordat ajutorul de stat, a se vedea și Simona ȘERBU, *Reactivitatea investitorilor străini la acordarea stimulentei fiscale și (in)eficiența acestora*, în „Curierul fiscal” nr. 5/2007, pp. 15-18.

<sup>2</sup> A se vedea și Adina Cristina GYÖRGY, *Incidența fiscalității asupra ajutoarelor de stat*, în „Curierul fiscal” nr. 4/2006, p. 19.

<sup>3</sup> A se vedea OUG nr. 110/2006, publicată în M. Of. nr. 1028 din 27 decembrie 2006.

<sup>4</sup> Publicată în M. Of. nr. 1042 din 28 decembrie 2006.

Erau considerate compatibile cu un mediu concurențial normal și – prin urmare – puteau fi acordate, cu avizul Consiliului Concurenței, ajutoarele de stat având caracter social (cele care se adresau consumatorilor individuali), cu condiția ca ele să fie date fără discriminare în ceea ce privește originea produselor sau serviciilor implicate, precum și ajutoarele de stat oferite pentru înlăturarea efectelor cauzate de dezastre naturale sau de alte evenimente excepționale.

Ajutorul de stat se putea concretiza fie într-un transfer de fonduri publice către o întreprindere (printr-o subvenție, mai mult sau mai puțin mascată), fie în renunțarea la unele venituri viitoare (certe sau posibile) precum unele impozite sau contribuții, care ar fi putut asigura unei persoane juridice un beneficiu de natură economică sau financiară pe care nu l-ar fi putut obține în absența acestor măsuri.

Ajutorul de stat se putea acorda sub forma unei scheme de ajutor de stat<sup>5</sup> sau ca ajutor individual<sup>6</sup>, direct sau indirect. În mod concret, modalitățile de acordare a ajutorului de stat erau: subvenții, anularea de datorii sau preluarea pierderilor; exceptări, reduceri sau amânări de la plata taxelor și impozitelor; renunțarea la obținerea unor venituri normale de pe urma fondurilor publice, inclusiv acordarea unor împrumuturi cu dobânzi preferențiale; garanții acordate de stat sau de alte autorități publice centrale ori locale în condiții preferențiale; participări cu capital al statului sau al unei colectivități publice locale ori a unei instituții publice (dacă rata profitului unor asemenea investiții este mai mică decât cea normală, anticipată de un investitor privat prudent); reduceri de preț la bunurile furnizate și serviciile prestate de către autorități publice centrale sau locale; vânzarea preferențială, sub prețul pieței, a unor terenuri din domeniul privat al statului ori a unei colectivități publice locale (art. 2 alin. 8)<sup>7</sup>.

**4.** De la data punerii în aplicare a Legii nr. 143/1999 privind ajutorul de stat și până la momentul intrării României în Uniunea Europeană, o serie de lucruri s-au schimbat atât la nivelul spațiului comun European<sup>8</sup>, cât și – drept consecință – la nivelul țării noastre (care, negociind condițiile aderării, a trebuit să-și ajusteze sub mai multe aspecte legislația proprie). Astfel, avându-se în vedere, pe de o parte, necesitatea înlăturării vechi reglementări a ajutorului de stat ale cărei prevederi au devenit incompatibile cu prevederile Tratatului de instituire a Comunității Europene (în forma sa actuală – modificată și completată) și, pe de altă parte, interesul public major de continuare a acordării de ajutoare de stat și după data aderării României la Uniunea Europeană, dar și faptul că – după aderare – urmează să se transfere competențele de autorizare a ajutoarelor de stat de la autoritățile românești (Consiliul Concurenței, în principal) la Comisia Europeană, iar legislația comunitară în domeniul ajutorului de stat va fi direct aplicabilă în țara noastră, s-a impus reconsiderarea cadrului legislativ aferent acestui domeniu, astfel încât țara

---

<sup>5</sup> Schema de ajutor de stat este un sistem pe baza căruia pot fi acordate alocări specifice individuale întreprinderilor definite în mod general și abstract sau orice sistem pe baza căruia ajutorul – care nu este legat de un proiect anume – poate fi acordat uneia sau mai multor întreprinderi pentru o perioadă de timp determinată sau într-un quantum determinat (conform art. 2 alin. 6 din Legea nr. 143/1999, modificată și completată, în prezent abrogată); astfel, de exemplu, în conformitate cu prevederile art. 20 lit. d C. fisc. (potrivit cărora sunt neimpozabile la calculul profitului impozabil veniturile expres prevăzute în acorduri și memorandumuri aprobate prin acte normative speciale) au fost acordate înlesniri fiscale societăților care își desfășurau activitatea exclusiv sau preponderent în localitățile sau regiunile declarate prin lege ca zone defavorizate.

<sup>6</sup> Ajutorul de stat individual poate consta în orice formă de ajutor care se acordă în afara unei scheme de ajutor de stat (a se vedea art. 2 alin. 7 din Legea nr. 143/1999, modificată și completată, în prezent abrogată); de pildă, potrivit art. 55 alin. 4 C.fisc. nu sunt incluse în veniturile salariale și nu sunt impozabile, în înțelesul impozitului pe venit: veniturile din salarii realizate de către persoanele fizice cu handicap grav și accentuat, încadrate cu contract individual de muncă (lit. k1); veniturile din salarii, ca urmare a activității de creare de programe pentru calculator (lit. l) etc.

<sup>7</sup> A se vedea și Adina Cristina GYÖRGY, *op.cit., loc.cit.supra*.

<sup>8</sup> A se vedea *infra*, nota nr. 12.

noastră să se înscrie – și din acest punct de vedere – în parametrii delimitați prin reglementările comunitare<sup>9</sup>. Cu siguranță, în vederea „construirii” noii noastre reglementări în materia ajutorului de stat, au fost avute în vedere și ideile desprinse din Rezoluția Parlamentului European privind reforma ajutoarelor de stat în perioada 2005-2009, adoptată la începutul anului 2006 (European Parliament resolution on State aid reform 2005-2009, Strasbourg, 14 februarie 2006), prin care se exprimă susținerea pentru propunerile Comisiei Europene privind modernizarea practicilor și procedurilor în domeniul ajutoarelor de stat prin creșterea siguranței juridice, rafinarea analizei economice și asigurarea unei mai bune transparențe prin consultarea părților interesate și întărirea procesului de adjudecare<sup>10</sup>, precum și Regulamentul CE nr.1998/2006 privind aplicarea articolelor 87 și 88 din Tratatul CE referitoare la ajutoarele de *minimis*<sup>11</sup>, prin care s-au adus o serie de modificări importante unora dintre normele conținute de reglementările similare anterioare<sup>12</sup>.

5. Noua reglementare instituie procedurile naționale în material ajutorului de stat, astfel încât să se creeze condițiile aplicării corespunzătoare a prevederilor art. 87-89 din Tratatul CE; este necesară precizarea că dispozițiile Ordonanței de Urgență nr. 117/2006 nu se aplică ajutorului de stat pentru agricultură și piscicultură (forme specifice pentru care ajutorul se acordă în conformitate cu dispozițiile art. 32 din Tratatul CE)<sup>13</sup>.

Astfel, decizia – în materie de ajutor de stat – aparține, din anul 2007, și în cazul României, Comisiei Europene, care va autoriza în condițiile stabilite prin normele comunitare acordarea ajutorului de stat. Este necesar să precizăm aici că, potrivit reglementărilor sus-menționate, intervenția statului în economie prin intermediul ajutoarelor de stat acordate din resurse publice este considerată – de principiu – incompatibilă cu funcționarea pieței interne comunitare în măsura în care această acțiune distorsionează sau amenință să distorsioneze concurența pe această piață; intervenția statală este permisă totuși – prin excepție – numai dacă poate fi justificată prin necesități de politică socială sau regională<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> A se vedea și: Cornelia LEFTER, *Conceptul de „ajutor de stat” în doctrina și jurisprudența comunitară*, în „Curierul Judiciar” nr. 5/2007; Dumitru MAZILU, *Impactul asistenței financiare din partea statului asupra politicii concurenței la nivel european și mondial. Strategia europeană în domeniul ajutorului de stat. Minimizarea distorsiunii concurenței*, în „Revista de Drept Comercial” nr. 9/2006, pp. 99-111.

<sup>10</sup> A se vedea, în legătură cu aspectele menționate, și Cosmin Flavius COSTAȘ, *Cadrul juridic și ajutoarele de stat în domeniul CDI*, în xxx, SISTEMUL NAȚIONAL DE CERCETARE, DEZVOLTARE ȘI INOVARE ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII ÎN ARIA EUROPEANĂ A CERCETĂRII, Editura Academiei Române, București, 2006, pp. 558-559).

<sup>11</sup> A se vedea textul integral al Regulamentului CE nr. 1998/2006, din 15 decembrie 2006, în traducere (neoficială) din limba franceză, în „Revista română de Drept Comunitar” nr. 2/2007, pp. 145-154.

<sup>12</sup> Este vorba, în principal, de: Regulamentul CE nr. 994/1998 privind aplicarea articolelor 92 și 93 din Tratat anumitor categorii de ajutoare de stat ocazionale; Regulamentul CE nr.

69/2001 privind aplicarea articolelor 87 și 88 din Tratat ajutoarelor de *minimis*; Regulamentul CE nr. 1860/2004 privind aplicarea articolelor 87 și 88 din Tratat în cazul ajutorului de *minimis* în sectorul agricol și în sectorul pescuitului.

<sup>13</sup> A se vedea, pentru conținutul articolelor menționate din Tratatul CE, Philippe LÉGER, *Commentaire article par article des traités UE et CE*, Editura „Daloz”, Paris, 2000, p. 308 (pentru art. 32 referitor la regimul agriculturii și pisciculturii în Piața comună) și, respectiv, pp. 791 și urm. (pentru art. 87-89 referitoare la ajutoarele de stat).

<sup>14</sup> În literatura de specialitate părerile sunt împărțite în legătură cu interpretarea textului comunitar (art. 87 alin. 1 din Tratatul CE) care declară ajutorul de stat incompatibil cu funcționarea pieței interne comunitare: unii autori (reprezentând majoritatea) consideră că termenii textului menționat stabilesc un principiu general de interdicție a tuturor ajutoarelor de stat care afectează comerțul dintre statele membre și distorsionează concurența intracomunitară similar celui care vizează înțelegerile dintre întreprinderi; alți autori apreciază că sintagma „ajutor incompatibil...” nu este sinonimă cu aceea de înțelegere și poziție dominantă „incompatibilă și deci interzisă” sau de „proiect de ajutor declarat „nelegal” (a se vedea – în

Transferarea acestei competențe de la autoritățile (legislativă și executivă) române la autoritatea europeană va avea ca efect și reconsiderarea rolului Consiliului Concurenței.

Astfel, Consiliul Concurenței va avea un alt set de competențe: va deveni un intermediar, îndeplinind un rol de autoritate de contact în raporturile dintre Comisia Europeană și autoritățile/instituțiile publice implicate în procedurile din domeniul ajutorului de stat; va fi, în același timp, un organ consultativ, acordând asistență de specialitate autorităților, furnizorilor și beneficiarilor de ajutor de stat, inclusiv în cadrul procesului de elaborare a actelor normative sau administrative prin care se instituie măsuri de natura ajutorului de stat; în fine, Consiliul Concurenței va asigura informarea autorităților, a altor furnizori de ajutor de stat, a beneficiarilor și a publicului cu privire la reglementările europene adoptate în domeniu<sup>15</sup>.

Consiliul Concurenței este dator să monitorizeze ajutoarele de stat, în care scop primește – în temeiul legii – de la furnizorii de ajutor de stat raportările, datele și informațiile necesare pe care le sintetizează, întocmind și actualizând inventarul ajutoarelor de stat.

Datele și informațiile primite sunt folosite de Consiliul Concurenței în organizarea registrului ajutoarelor de stat și la elaborarea raportului anual al ajutoarelor de stat acordate în România, care trebuie supus aprobării Guvernului și apoi transmis Comisiei Europene.

Comisia Europeană – în urma analizării raportului anual – poate dispune recuperarea sumelor reprezentând echivalentul unor ajutoare de stat, situație în care beneficiarul unui asemenea ajutor va trebui să restituie suma reprezentând ajutorul de stat împreună cu dobânda aferentă (datorată de la data plății până la data recuperării sau rambursării).

În cazul când beneficiarul unui ajutor de stat (supus procedurii de recuperare dispuse de Comisia Europeană) nu rambursează suma, furnizorul – în baza deciziei Comisiei Europene – se va putea adresa Curții de Apel București solicitând ca aceasta să dispună anularea actului prin care a fost acordat ajutorul de stat și, pe cale de consecință, recuperarea acestuia și a dobânzii aferente.

În cazul în care Comisia Europeană decide suspendarea ajutorului de stat, în condițiile prevăzute de Regulamentul CE 659/1999, furnizorul de ajutor de stat trebuie să suspende acordarea acestuia de la data primirii deciziei Comisiei prin intermediul Reprezentației permanente a României pe lângă Uniunea Europeană.

6. Analizând prevederile Tratatului UE incidente în materie se poate ușor constata că în afară de schimbarea de competențe (în concret, de transferarea competenței de decizie asupra ajutoarelor de stat către Comisia Europeană) și de instituirea noilor proceduri naționale în domeniu, lucrurile nu s-au schimbat semnificativ pe fond, întrucât și potrivit reglementărilor comunitare – atât cele primare, cât și cele secundare aplicabile, în prezent, în mod direct în țara noastră) – se pot acorda ajutoare având caracter social (de care urmează să beneficieze unii consumatori individuali); ajutoare destinate a acoperi prejudiciile cauzate de calamități naturale ori alte evenimente neprevăzute având caracter extraordinar; ajutoare destinate să favorizeze dezvoltarea economică a unor regiuni în care nivelul de viață este extrem de scăzut; ajutoare oferite spre a se facilita sau stimula dezvoltarea activităților din anumite domenii, precum cercetarea, dezvoltarea și inovarea, sprijinirea IMM-urilor etc.

Așa cum arătam, aspectul esențial al schimbării regimului ajutorului de stat în țara noastră – care va induce și cele mai profunde consecințe asupra prevederilor Codului fiscal și, prin urmare, asupra sistemului bugetar al României – îl reprezintă trecerea competenței de decizie (de autorizare) în materia ajutoarelor de stat în favoarea Comisiei Europene. Acest fapt va determina schimbări semnificative pe mai multe planuri și anume:

---

sinteză – opiniile menționate, exprimate de autori străini și români, în Cornelia LEFTER, *Libera concurență și ajutorul de stat în piața internă comunitară. Ajutoarele de stat interzise*, în „Revista română de Drept Comunitar” nr. 2/2007, p. 46.

<sup>15</sup> A se vedea dispozițiile art. 13 din OUG nr. 117/2006, *cit.supra*.

- pe de o parte, deciziile Comisiei Europene vor fi luate în urma unor analize în care țara noastră va fi apreciată ca stat membru al Uniunii Europene care intră în jocul concurenței intracomunitare (având drepturi și obligații egale cu acelea ale celorlalte state membre), aceasta însemnând că ajutoarele de stat în România se vor acorda tinându-se seamă de reglementările comunitare în materie și de condițiile pe care trebuie să le îndeplinească toate statele membre pentru a se putea permite acordarea unor asemenea ajutoare; mai mult, chiar, atenția Comisiei se va îndrepta și asupra situației economico-sociale a României, urmând a fi privită și ca un nou contribuabil la bugetul general al Uniunii Europene, ceea ce va presupune o mai atentă supraveghere a economiei noastre naționale și o mai restrânsă/limitată paletă de situații în care se vor putea acorda ajutoare de stat (știut fiind faptul că ajutoarele de stat grevează economia națională);

- pe de altă parte, autoritățile române (legislativul și executivul) vor trebui să găsească, pe viitor, și alte resurse din/prin care să stimuleze unele activități din anumite domenii în care se va resimți în continuare nevoia „susținerii financiare de la centru”, pentru a acoperi – cel puțin în parte – lipsa fondurilor care erau până acum dirijate către anumite entități sau domenii de activitate; în același timp – privind lucrurile din perspectivă bugetară – colectarea creanțelor fiscale în vederea constituirii veniturilor publice bugetare va putea fi asigurată într-o mai mare măsură dacă nu se vor mai acorda masiv ajutoare de stat, ceea ce ar putea avea consecințe pozitive, concretizate în diminuarea pe viitor a deficitului bugetar și, în consecință, redirecționarea unor resurse bugetare pentru acoperirea mai multor cheltuieli publice.

Concluzionând, considerăm că noul regim juridic al ajutorului de stat instituit în România – prin aplicarea împletită a reglementărilor comunitare cu normele procedurale românești – va fi de natură a determina o restrângere a situațiilor în care se va aprecia că ajutorul de stat este compatibil cu cerințele pretinse pentru asigurarea liberei concurențe pe piața comunitară, fără însă a fi scoase/eliminate din discuție domeniile în care – în condiții de egalitate pentru toate statele comunitare – se va resimți nevoia unei „susțineri financiare” care, în forme diferite, va putea fi acceptată și pe viitor.