



## Viitorul buget al UE

-ce se schimbă, ce rămâne și implicațiile pentru România-

Autor: Mihai Panaite

Policy Brief nr.10  
Iulie 2011



**FUNDAȚIA SOROS**  
ROMÂNIA [www.soros.ro](http://www.soros.ro)

## CUPRINS

<b>INTRODUCERE .....</b>	<b>3</b>
<b>DISCUTAREA UNOR ELEMENTE DIN PROPUNEREA COMISIEI.....</b>	<b>3</b>
<b>CINE ȘI CUM VA APROBA BUGETUL? .....</b>	<b>4</b>
<b>NOI VENITURI PENTRU UE? .....</b>	<b>5</b>
<b>CARE ESTE SITUAȚIA ROMÂNIEI? .....</b>	<b>7</b>
<b>CE SE VA ÎNTÂMPLA ÎN CONTINUARE?.....</b>	<b>8</b>

## INTRODUCERE

În luna martie 2010, CRPE a publicat raportul „România și reforma bugetului comunitar”, care discută, printre altele, și modul în care ar putea arăta viitorul cadru financiar multianual (CFM). Iată că avem acum o propunere concretă. La sfârșitul lunii iunie 2011, Comisia a lansat propunerea sa pentru următorul CFM (2014 – 2020), iar acest policy brief urmărește să prezinte principalele noutăți și să avertizeze asupra punctelor nevralgice ale României pentru negocierile care vor începe în curând.

Acesta va fi al cincilea CFM, dar primul adoptat conform unor prevederi care se regăsesc în noul Tratat al UE și care vine și după consultarea publică asupra viitorului bugetului european, care a avut loc în 2009. Având în vedere regula unanimității din Consiliu, propunerea Comisiei este ambițioasă, dar nu revoluționară (mai mult o evoluție, decât o revoluție); lucru pe care îl anticipam și în raportul de anul trecut<sup>1</sup>.

Cea mai importantă noutate se regăsește în modul în care va fi finanțat bugetul european, prin propunerea de a adopta o nouă resursă proprie - un impozit pe tranzacții financiare. Aceasta este o dorință mai veche a unor state membre, care au propus instituirea unui impozit de acest gen la nivel internațional, idee care a mai fost avansată în cadrul discuțiilor din G20, însă fără rezultat.

## DISCUTAREA UNOR ELEMENTE DIN PROPUNEREA COMISIEI

Pe categorii de cheltuieli<sup>2</sup>, se confirmă ceea ce anticipam anul trecut: schimbarea priorității de finanțare de la agricultură către cercetare-inovare, însă magnitudinea schimbării nu este foarte mare. Practic, alocările pentru agricultură îngheață la nivelul anului 2013, ceea ce ar însemna o reducere a ponderii acestor cheltuieli în total CFM, în timp ce cheltuielile pentru cercetare au o creștere importantă, dar care pornește de la o bază totuși modestă.

Politica de coeziune va beneficia de alocări în creștere ușoară și va cuprinde un nou instrument, Connecting Europe Facility. O noutate este și propunerea de constituire a unei rezerve de 5% din anvelopa fiecărui stat membru, care să poată fi utilizată numai de către acele state care au avut cele mai bune performanțe în utilizarea fondurilor.

**Connecting Europe Facility ar trebui să contribuie la accelerarea implementării proiectelor mari de infrastructură de transport, energie și comunicații.**

<sup>1</sup> CRPE, România și reforma bugetului comunitar – cât dăm, cât primim și la ce putem folosi banii europeni?, Policy Memo nr. 8, București, Martie 2010, [http://www.crpe.ro/library/files/crpe\\_policy\\_memo\\_8\\_ro.pdf](http://www.crpe.ro/library/files/crpe_policy_memo_8_ro.pdf)

<sup>2</sup> European Commission – Multiannual Financial Framework: Questions and answers, Memo/11/468, Bruxelles, 29 iunie 2011.

Propunerea Comisiei lansează în discuție și unele aspecte tehnice care țin de cadrul financiar multianual. Rămâne de găsit cel mai bun răspuns la întrebarea: Care este cea mai bună durată pentru un CFM? În

**Care este cea mai bună durată pentru un CFM?**

afară de primul, toate celelalte CFM au avut o durată de 7 ani, însă Tratatul de la Lisabona deschide ușa revizuirii acesteia, prevăzând o durată minimă de 5 ani. Sunt voci care sugerează reducerea CFM la 5 ani și conectarea la ciclul politic european (Parlamentul și Comisia au mandate de câte 5 ani). Oricum, pentru facilitarea adoptării rapide a următorului cadru, propunerea Comisiei este structurată tot pe 7 ani.

În actuala structură cu cinci categorii (competitivitate, agricultură, cetățenie, externe și administrație) flexibilitatea cadrului financiar este minimală, deoarece posibilitatea de a realoca sume între categorii este redusă, plafoanele pentru fiecare categorie neputând fi depășite decât în anumite condiții, și nu cu mult. Astfel, o structură cu cât mai puține categorii ar asigura o flexibilitate mai mare. Una din propuneri (aparținând Parlamentului European) prevede numai trei categorii: Europa 2020 (care să cuprindă toate acțiunile avute în vedere pentru atingerea obiectivelor acestei strategii), Europa globală (care să includă acțiunile externe) și Administrație<sup>3</sup>.

*O astfel de categorisire ar avea avantajul și de a evidenția din punct de vedere financiar Strategia Europa 2020, care este principalul plan strategic al Uniunii Europene și care trebuie să aibă asigurată finanțarea necesară atingerii obiectivelor sale.*

### **Cine și cum va aproba bugetul?**

Conform Tratatului UE (art. 312), cadrul financiar multianual este aprobat de Consiliu, în unanimitate, cu aprobarea Parlamentului European prin votul majorității membrilor săi (procedura denumită „consent”). Această procedură presupune că negocierile propriu-zise asupra viitorului CFM vor avea loc între statele membre, Parlamentul fiind pus în fața unui cadru financiar pe care poate să-l accepte sau să-l respingă, fără posibilitatea de a prezenta amendamente. Teoretic, rolul principal îl are Consiliul, Parlamentul doar aprobând formal ceea ce au hotărât statele membre.

Însă practica politică de după Tratatul de la Lisabona va schimba de facto acest aranjament instituțional. Legislativul UE nu consideră suficient să aibă doar o opțiune de tip DA / NU, ci dorește să poată aduce amendamente.

**Parlamentul este nemulțumit de rolul său și dă dovadă acum de activism bugetar.**

Cu un an în urmă, Parlamentul a înființat o Comisie specială privind provocările politice și resursele bugetare pentru o Uniune Europeană sustenabilă post-2013, iar cu puțin înainte de

<sup>3</sup> Non-legislative resolution: „Investing in the future of Europe: a new Multiannual Financial Framework for a competitive, sustainable and inclusive Europe”, INI/2010/2211, Parlamentul European.

prezentarea propunerii Comisiei pentru CFM 2014-2020 a adoptat propria viziune asupra acestuia viitorului buget, sub forma unei rezoluții (INI/2010/2211).

În acest document Parlamentul „reamintește” că adoptarea unui nou CFM nu se poate face fără acordul său și cere instituirea rapidă a unei proceduri de lucru care să includă Parlamentul, Consiliul și Comisia. Cum spuneam mai sus, ceea ce urmărește de fapt Parlamentul European este participarea sa directă la stabilirea modului în care va arăta următorul cadru financiar și nu doar aprobarea (sau nu) a ceea ce au decis statele membre.

Parlamentul știe că atuul său, puterea de a respinge cu totul noul CFM, nu este o armă politică atât de reductibilă pe cât pare, pentru că utilizarea acesteia ar avea consecințe nefaste pentru toți cei implicați, inclusiv pentru Parlament. Ce se întâmplă practic dacă acesta respinge propunerea de buget? Se utilizează plafoanele bugetare din ultimul an din CFM precedent, adică anul 2013. Dar deși poate amenința cu un vot negativ, Parlamentul va dori să evite prelungirea plafoanelor din 2013, pentru că finanțarea politicilor Uniunii ar avea de suferit, iar Parlamentul European dorește creșterea bugetului UE.

Implicarea Parlamentului nu este neapărat de natură să complice lucrurile. În Consiliu se vor forma oricum două grupuri de state membre cu obiective opuse: primul va cuprinde state membre net contribuitoare și care vor dori limitarea bugetului european, iar al doilea va fi format din state membre net beneficiare, mai cu seamă noile state membre, care vor susține un buget mai generos. De altfel, primele semnale în acest sens au și apărut.

În decembrie 2010, un grup de cinci state membre (Marea Britanie, Germania, Franța, Olanda și Finlanda) i-au solicitat președintelui Comisiei să propună un CFM înghețat la nivelul anului 2013.

Din această perspectivă, putem bănui coagularea unui grup favorabil unui buget european mai generos format din noile state membre și din Parlament, care se va opune grupului de state membre net contribuitoare condus de către cele cinci menționate mai sus.

*În orice caz, având în vedere regula unanimității din Consiliu și necesitatea obținerii acordului Parlamentului, ne putem aștepta ca noul cadru financiar multianual să fie un compromis acceptabil pentru toți cei implicați.*

### **Noi venituri pentru UE?**

În ceea ce privește reformarea sistemului resurselor proprii, lucrurile stau puțin diferit. Pentru a introduce impozitul pe tranzacțiile financiare se intră pe o procedură diferită: Consiliul decide tot în unanimitate, dar Parlamentul nu este implicat decât prin procedura de consultare (art. 311 din Tratat).

Aceasta înseamnă că indiferent de opinia Parlamentului, Consiliul este liber să ia ce decizie dorește. În plus, decizia privind modificarea sistemului resurselor proprii, dacă o asemenea decizie va fi luată, nu poate intra în vigoare decât după aprobarea (ratificarea) de către fiecare stat membru conform propriei proceduri constituționale.

**Un impozit pe tranzacții financiare nu este ușor de introdus din cauza implicațiilor pe care le-ar putea avea.**

În prezent, veniturile bugetului european se compun din:

- a) resurse proprii tradiționale (în esență, taxe vamale, reprezentând aprox. 14% din total)
- b) resursa bazată pe TVA (aprox. 11% din total)
- c) venituri diverse (aprox. 1% din total, constând în venituri din amenzi, impozite aplicate salariilor funcționarilor europeni)
- d) contribuții ale statelor membre, așa-zisa resursă bazată pe venitul național brut (VNB), care constituie restul până la 100%.

Propunerea Comisiei pentru un nou sistem al resurselor proprii conține modificări importante, estimările CRPE făcute în precedentul raport confirmându-se parțial. Astfel, resursa bazată pe TVA în forma ei actuală ar urma să dispară, ea fiind înlocuită cu o resursă TVA modernizată. Aceasta ar presupune simplificarea și transparentizarea procesului prin care o parte din TVA-ul încasat de statele membre ajunge la Bruxelles. Totuși nu este clar cum vor fi afectate sumele colectate de diferențele între țări în ceea ce privește rata consumului și nivelul cotei standard. Rămâne de văzut cum va arăta documentul final.

**Resursa TVA modernizată ar presupune transferul către bugetul european a unei părți de cel mult 2% din TVA-ul încasat pentru bunurile și serviciile pentru care se aplică în fiecare stat membru cota standard de TVA.**

O a doua propunere importantă, pe care nu am prevăzut-o în raportul din martie 2010, se referă la instituirea unei resurse proprii bazate pe un impozit pe tranzacțiile financiare. Acesta ar urma să fie aplicat instituțiilor financiare, în cel mai larg sens, incluzând bănci, fonduri de investiții, companii de asigurări, etc., iar o rată concretă ar urma să fie stabilită ulterior. Cele două noi resurse ar putea asigura împreună până la 40% din resursele bugetului european în 2020, resursa bazată pe VNB urmând să se reducă automat. Cum această reducere ar însemna mai puțini bani transferați direct de la statele membre, Comisia speră să aibă acordul acestora pentru reformarea sistemului resurselor proprii conform propunerii prezentate.

Având în vedere că potențialii contributory (instituțiile financiare) sunt concentrați în câteva centre financiare importante, este limpede că banii vor pleca din țările în care se găsesc aceste centre financiare. Cel mai important, de departe, este Londra. Un impozit suplimentar ar putea face ca aceste centre financiare să-și piardă competitivitatea în favoarea altora, ceea ce ar

presupune o potențială relocare a activităților și o pierdere de venituri din taxe și impozite pentru statul afectat, la care se adaugă și o știrbire a statutului și influenței.

Factorii de decizie de la Bruxelles au la dispoziție și experiența Suediei, care a introdus un impozit pe tranzacții financiare în anii '80 și care a avut drept consecință migrația tranzacțiilor către alte centre financiare, sumele colectate fiind mult sub așteptări, ceea ce a condus la abandonarea impozitului la începutul anilor '90<sup>4</sup>.

*Prin urmare, instituirea în UE a unui impozit pe tranzacții financiare în lipsa unui acord internațional este problematică. UE ar putea pierde cotă de piață în zona serviciilor financiare față de alte regiuni.*

O posibilă cale de acțiune ar putea fi aceea prin care într-o primă fază acest impozit să fie perceput la o rată foarte mică, aproape simbolică, iar în funcție de rezultate să se relanseze apoi discuțiile în cadrul G20, așa cum sugera și președintele Comisiei<sup>5</sup>. Din punct de vedere al negocierilor din Consiliu, primele reacții par a indica suportul unor state membre, dar și opoziția Marii Britanii. Chiar dacă un astfel de impozit ar afecta cu precădere această țară, experiența rabatului britanic arată că pot fi găsite soluții atunci când un stat membru are de suferit în mod disproporționat în urma fluxurilor financiare de la și către UE.

### **CARE ESTE SITUAȚIA ROMÂNIEI?**

Având în vedere decalajele în termeni de PIB pe cap de locuitor pe care România le are de recuperat față de statele dezvoltate din UE, dar și creșterea până în 2016 a alocărilor pentru programele din agricultură, țara noastră ar trebui să obțină un pachet financiar avantajos. Însă în condițiile în care gradul de absorbție al fondurilor disponibile în cadrul financiar multianual

**Reprezentanții români vor merge la negocieri fără două din cele mai importante argumente: că banii au fost cheltuiți și că au fost cheltuiți bine.**

curent nu depășește, după orice calcul, 5% din disponibil, a blocării unor plăți din cauza neregulilor și a convingerii unor state membre că România nu este stat de drept, practic reprezentanții români vor merge la negocieri fără două din cele mai importante argumente: că banii au fost cheltuiți și că au fost cheltuiți bine.

Totuși asta nu înseamnă că România va obține un pachet financiar redus. Având în vedere constituirea de grupuri de state membre în funcție de preferința pentru un CFM mai mare sau pentru unul înghețat, interesele țării vor fi aceleași cu ale altor state (Polonia, de exemplu), ceea ce ar trebui să conducă la obținerea unui pachet financiar cel puțin acceptabil.

<sup>4</sup> Financial transactions taxes: the international experience and the lessons for Canada - Marion G. Wrobel, 1996

<sup>5</sup> Brussels seeks financial tax in new EU budget – Andrew Willis, EU Observer, 20 iunie 2011.

## **CE SE VA ÎNTÂMPLA ÎN CONTINUARE?**

Propunerea Comisiei pentru un nou cadru financiar multianual conține și proiectele actelor legislative care trebuie adoptate în acest sens.

*Comisia estimează că până la sfârșitul anului va putea prezenta propunerile legislative concrete<sup>6</sup>. Negocierile s-ar putea desfășura pe parcursul președințiilor daneză și cipriotă, iar acordul final ar urma să fie obținut până la finele lui 2012.*

### **Principalele proiecte legislative:**

- **propunerea de regulament pentru un nou cadru financiar multianual;**
- **propunerea de decizie privind sistemul resurselor proprii;**
- **propunerea pentru un nou acord interinstituțional.**

---

<sup>6</sup> Silvano Presa – The EU Budget and the Multiannual Financial Framework, prezentare susținută la Bruxelles, 28 iunie 2011

**Referințe:**

- Setul de documente cuprinzând propunerea Comisiei pentru cadrul financiar multiannual 2014-2010, disponibil la adresa [http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin\\_fwk1420/fin\\_fwk1420\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fwk1420/fin_fwk1420_en.cfm)
- European Commission – Multiannual Financial Framework: Questions and answers, Memo/11/468, Bruxelles, 29 iunie 2011
- Silvano Presa – The EU Budget and the Multiannual Financial Framework, prezentare susținută la Bruxelles, 28 iunie 2011, disponibilă la adresa [http://europa.eu/press\\_room/press\\_packs/multiannual\\_financial\\_framework\\_2014\\_2020/index\\_en.htm](http://europa.eu/press_room/press_packs/multiannual_financial_framework_2014_2020/index_en.htm)
- Scrisoarea Primului Ministru David Cameron și a altor lideri europeni transmisă Președintelui Comisiei Europene la 18 decembrie 2010, disponibilă la adresa <http://www.number10.gov.uk/news/letter-to-president-of-european-commission/>
- EU Observer, Brussels seeks financial tax in new EU budget – Andrew Willis, EU Observer, 20 iunie 2011, disponibil la adresa <http://euobserver.com/18/32569>
- Marion G. Wrobel - Financial transactions taxes: the international experience and the lessons for Canada, 1996, disponibil la adresa <http://dsp-psd.tpsgc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/bp419-e.htm#%286%29txt>


## Despre autor:

**Mihai Panaite** este expert afiliat CRPE. A lucrat ca asistent parlamentar la Parlamentul European, economist la Ministerul Finanțelor (2002-2007) și a absolvit programul de master "European Political Economy" la The London School of Economics.

Acest raport apare în cadrul proiectului „**România activă în dezbaterile europene II**” derulat de Centrul Român de Politici Europene (CRPE) și finanțat de Fundația Soros în cadrul Inițiativei de Politică Externă.

Conținutul acestui raport nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a Fundației Soros.

Opiniile exprimate nu implică automat poziția tuturor experților afiliați sau a altor instituții și organizații partenere CRPE.

Credit foto copertă: Images\_of\_money via *Flickr*  **creative commons**

*Prelucrare Photoshop Reinhold Stadler*

© CRPE Iulie 2011

Centrul Român de Politici Europene

Știrbei Vodă nr. 29

ap. 4, București - 1

[office@crpe.ro](mailto:office@crpe.ro)

Tel +4 0371.083.577

Fax. +4 0372.875.089

Pentru mai multe detalii despre CRPE vizitați pagina [www.crpe.ro](http://www.crpe.ro).