

III

(Acte pregătitoare)

CURTEA DE CONTURI

AVIZUL NR. 5/2018

[prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) și al articolului 322 alineatul (2) din TFUE]

referitor la (a) Propunerea de decizie a Consiliului privind sistemul de resurse proprii ale Uniunii Europene [COM(2018) 325 final]; (b) Propunerea de regulament al Consiliului privind metodele și procedura de punere la dispoziție a resurselor proprii bazate pe baza fiscală consolidată comună a societăților, pe sistemul Uniunii Europene de comercializare a certificatelor de emisii și pe deșeurile de ambalaje din plastic care nu sunt reciclate și privind măsurile menite să răspundă necesităților trezoreriei [COM(2018) 326 final] și (c) Propunerea de regulament al Consiliului de modificare a Regulamentului (CEE, Euratom) nr. 1553/89 privind regimul unitar definitiv de colectare a resurselor proprii provenite din taxa pe valoarea adăugată [COM(2018) 328 final]

(2018/C 431/01)

CUPRINS

	Puncte	Pagina
SINTEZĂ		3
INTRODUCERE	1-6	5
PARTEA ÎNTÂI: OBSERVAȚII GENERALE	7-12	6
Coeficienții de apel aplicabili resurselor proprii	9-10	7
Dispozițiile de punere în aplicare	11-12	8
PARTEA A DOUA: OBSERVAȚII SPECIFICE	13-48	8
Reformarea anumitor resurse proprii existente	14-23	9
Menținerea taxelor vamale în calitate de resurse proprii tradiționale, dar cu o rată de reținere mai mică cu titlu de costuri de colectare	14-16	9
Menținerea resursei proprii bazate pe VNB	17-19	10
Simplificarea resursei proprii bazate pe TVA	20-23	10
Un pachet de noi resurse proprii	24-43	11
Resursa proprie bazată pe CCCTB	26-33	11
Resursa proprie bazată pe EU ETS	34-37	12
Resursa proprie bazată pe deșeurile de ambalaje din plastic care nu sunt reciclate	38-43	13
Eliminarea treptată a corecțiilor	44-47	14
Majorarea plafoanelor pentru resurse proprii	48	15
PARTEA A TREIA: CONCLUZII ȘI MODIFICĂRI PROPUSE	49-54	15
Recomandări de îmbunătățire a reformei propuse pentru resursele proprii	53-54	15
Anexa I – Modificările sugerate de Curte cu privire la propuneri		17
Anexa II – Metodologia de calcul privind noua resursă proprie propusă bazată pe TVA		19

CURTEA DE CONTURI A UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 287 alineatul (4) și articolul 322 alineatul (2),

având în vedere propunerile Comisiei din 2 mai 2018:

- (a) Propunerea de decizie a Consiliului privind sistemul de resurse proprii ale Uniunii Europene [COM(2018) 325 final];
- (b) Propunerea de regulament al Consiliului privind metodele și procedura de punere la dispoziție a resurselor proprii bazate pe baza fiscală consolidată comună a societăților, pe sistemul Uniunii Europene de comercializare a certificatelor de emisii și pe deșeurile de ambalaje din plastic care nu sunt reciclate și privind măsurile menite să răspundă necesităților trezoreriei [COM(2018) 326 final];
- (c) Propunerea de regulament al Consiliului de stabilire a măsurilor de punere în aplicare a sistemului de resurse proprii ale Uniunii Europene [COM(2018) 327 final]; și
- (d) Propunerea de regulament al Consiliului de modificare a Regulamentului (CEE, Euratom) nr. 1553/89 privind regimul unitar definitiv de colectare a resurselor proprii provenite din taxa pe valoarea adăugată [COM(2018) 328 final],

având în vedere solicitările Comisiei în vederea formulării unui aviz referitor la propunerile menționate la literele (b) și (d) anterioare, solicitări primite de Curte la 15 mai 2018,

având în vedere solicitările Consiliului în vederea formulării unui aviz referitor la propunerile menționate la literele (b) și (d) anterioare, solicitări primite de Curte la 28 mai 2018,

având în vedere solicitarea Parlamentului European în vederea formulării unui aviz cu privire la propunerea menționată la litera (a) anterioară, solicitare primită de Curte la 25 iunie 2018,

având în vedere Decizia 2014/335/UE, Euratom a Consiliului din 26 mai 2014 privind sistemul de resurse proprii ale Uniunii Europene ⁽¹⁾,

având în vedere Regulamentul (UE, Euratom) nr. 608/2014 al Consiliului din 26 mai 2014 de stabilire a măsurilor de punere în aplicare a sistemului de resurse proprii ale Uniunii Europene, precum și Regulamentul (UE, Euratom) nr. 609/2014 al Consiliului din 26 mai 2014 privind metodele și procedura de punere la dispoziție a resurselor proprii tradiționale și a resurselor proprii bazate pe TVA și pe VNB și privind măsurile pentru a răspunde necesităților trezoreriei ⁽²⁾, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE, Euratom) 2016/804 al Consiliului din 17 mai 2016 ⁽³⁾,

având în vedere Regulamentul (CEE, Euratom) nr. 1553/89 al Consiliului din 29 mai 1989 privind regimul unitar definitiv de colectare a resurselor proprii provenite din taxa pe valoarea adăugată ⁽⁴⁾, astfel cum a fost modificat ultima dată prin Regulamentul (CE) nr. 807/2003 al Consiliului din 14 aprilie 2003 ⁽⁵⁾,

având în vedere avizele anterioare formulate de Curtea de Conturi Europeană cu privire la sistemul de resurse proprii ale Uniunii Europene ⁽⁶⁾,

având în vedere documentul de informare al Curții de Conturi Europene cu privire la viitorul finanțelor UE ⁽⁷⁾,

⁽¹⁾ JO L 168, 7.6.2014, p. 105.

⁽²⁾ JO L 168, 7.6.2014, p. 29 și p. 39.

⁽³⁾ JO L 132, 21.5.2016, p. 85.

⁽⁴⁾ JO L 155, 7.6.1989, p. 9.

⁽⁵⁾ JO L 122, 16.5.2003, p. 36.

⁽⁶⁾ Avizul nr. 7/2015 (JO C 5, 8.1.2016, p. 1), Avizul nr. 7/2014 (JO C 459, 19.12.2014, p. 1), Avizul nr. 2/2012 (JO C 112, 18.4.2012, p. 1), Avizul nr. 2/2008 (JO C 192, 29.7.2008, p. 1), Avizul nr. 2/2006 (JO C 203, 25.8.2006, p. 50), Avizul nr. 4/2005 (JO C 167, 7.7.2005, p. 1) și Avizul nr. 7/2003 (JO C 318, 30.12.2003, p. 1).

⁽⁷⁾ *Future of EU finances: reforming how the EU budget operates* (Viitorul finanțelor UE: reformarea modului de funcționare a bugetului UE), document de informare, 15 februarie 2018.

având în vedere documentul de informare al Curții de Conturi Europene cu privire la cadrul financiar multianual pentru perioada 2021-2027 ⁽⁸⁾,

având în vedere raportul final și recomandările Grupului la nivel înalt privind resursele proprii referitor la viitoarea finanțare a UE, publicate în decembrie 2016 ⁽⁹⁾,

întrucât:

- (1) Consiliul European din 24 și 25 martie 1999 a concluzionat ⁽¹⁰⁾, printre altele, că sistemul de resurse proprii al Uniunii ar trebui să fie echitabil, transparent, simplu, eficient din punctul de vedere al costurilor și bazat pe criterii care să reflecte în mod optim capacitatea de contribuție a fiecărui stat membru.
- (2) Consiliul European din 15 și 16 decembrie 2005 a convenit ⁽¹¹⁾, printre altele, asupra faptului că procedurile privind resursele proprii ar trebui să stea sub semnul obiectivului global al echității și să garanteze, astfel, că niciun stat membru nu suportă o sarcină bugetară excesivă în raport cu prosperitatea sa relativă, precum și asupra faptului că aceste proceduri ar trebui să introducă, în consecință, dispoziții referitoare la anumite state membre în mod specific.
- (3) Consiliul European a făcut apel, în reuniunea sa din 7 și 8 februarie 2013, la continuarea lucrărilor pe marginea propunerii Comisiei privind o nouă resursă proprie bazată pe TVA pentru ca aceasta să fie cât mai simplă și mai transparentă cu putință, pentru a consolida legătura cu politica UE în materie de TVA și cu veniturile efective încasate din TVA, precum și pentru a asigura tratamentul egal al contribuabililor în toate statele membre ⁽¹²⁾.
- (4) În decembrie 2013, Consiliul, Parlamentul European și Comisia au adoptat o „declarație comună”, în care au precizat că lucrările pe marginea chestiunii privind resursele proprii trebuiau continuate și că urma să fie convocat un grup interinstituțional la nivel înalt care să procedeze la o examinare generală a sistemului ⁽¹³⁾.
- (5) Cartea albă a Comisiei privind viitorul Europei ⁽¹⁴⁾ indica, în „Scenariul 5: Mult mai mult, împreună”, că bugetul UE ar trebui modernizat și majorat în mod semnificativ și susținut de resurse proprii.
- (6) Documentul de reflecție al Comisiei privind viitorul finanțelor UE ⁽¹⁵⁾ sublinia că abordarea actuală a finanțării este extrem de complicată, opacă și plină de mecanisme de corecție complexe și că, în viitor, sistemul ar trebui să fie simplu, echitabil și transparent.
- (7) Rezoluția referitoare la reforma sistemului de resurse proprii al UE, adoptată de Parlamentul European în martie 2018, evidențiază existența unor deficiențe în ceea ce privește modul în care bugetul UE este în prezent finanțat și făcea apel la reforme de amploare. De asemenea, aceasta menționa în special necesitatea introducerii unor categorii noi și diferite de resurse proprii și eliminarea tuturor corecțiilor ⁽¹⁶⁾,

ADOPTĂ PREZENTUL AVIZ:

SINTEZĂ

- I. Sistemul de finanțare a bugetului UE nu a mai făcut obiectul unei reforme majore din 1988. Cele trei mari categorii de venituri [resursele proprii tradiționale, resursa proprie bazată pe taxa pe valoarea adăugată (TVA) și resursa proprie bazată pe venitul național brut (VNB)] au asigurat, în ultimii 30 de ani, stabilitatea globală și suficiența fondurilor colectate. Comisia Europeană a propus modificarea acestui sistem de finanțare în perspectiva viitorului buget aferent cadrului financiar multianual 2021-2027, prin:
 - reformarea resurselor proprii existente, care vor forma 87 % din veniturile UE: menținerea resurselor proprii tradiționale, dar cu o rată mai mică de reținere cu titlu de costuri de colectare, menținerea resursei proprii bazate pe VNB și simplificarea resursei proprii bazate pe TVA;

⁽⁸⁾ The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework (Propunerea Comisiei pentru cadrul financiar multianual 2021-2027), document de informare, 10 iulie 2018.

⁽⁹⁾ Future Financing of the EU – Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources (HLGOR) on the future financing of the EU (Viitoarea finanțare a UE – Raportul final și recomandările Grupului la nivel înalt privind resursele proprii referitor la viitoarea finanțare a UE), publicate în decembrie 2016.

⁽¹⁰⁾ A se vedea Buletinul UE 3-1999.

⁽¹¹⁾ A se vedea punctul 6 din Concluziile Președinției (documentul Consiliului nr. 15914/1/05, REV 1, CONC L 3din 30 ianuarie 2006), care face trimitere la documentul Consiliului nr. 15914/05 CADREFIN 268 din 19 decembrie 2005, în special la punctul 77 din acesta din urmă.

⁽¹²⁾ Concluziile Consiliului European din 7/8 februarie 2013 (cadrul financiar multianual), EUCO 37/13.

⁽¹³⁾ Declarație comună privind resursele proprii ale Uniunii Europene: Dosar interinstituțional: 2011/0177 (APP).

⁽¹⁴⁾ COM(2017) 2025 final din 1 martie 2017.

⁽¹⁵⁾ COM(2017) 358 final din 28 iunie 2017.

⁽¹⁶⁾ Rezoluția Parlamentului European din 14 martie 2018 referitoare la reforma sistemului de resurse proprii al Uniunii Europene [2017/2053(INI)].

- introducerea unui pachet de trei noi resurse proprii, care împreună vor forma 12 % din veniturile UE: una bazată pe CCCTB (baza fiscală consolidată comună a societăților), una bazată pe sistemul Uniunii Europene (UE) de comercializare a certificatelor de emisii (EU ETS) și una bazată pe deșeurile de ambalaje din plastic care nu sunt reciclate;
 - eliminarea treptată a corecțiilor existente în sistemul actual; și
 - majorarea plafoanelor pentru resurse proprii pentru a se compensa impactul Brexitului și al integrării Fondului european de dezvoltare (FED) în bugetul UE și pentru a acoperi datoriile financiare legate de împrumuturi sau de facilități financiare garantate de bugetul UE.
- II. Noul sistem de finanțare a UE care a fost propus a preluat o parte dintre principiile-cheie ale reformei, dar nu pe toate. În plus, acesta remediază unele dintre deficiențele identificate de Curte în cadrul activităților sale anterioare cu privire la sistemul de resurse proprii existent. În opinia Curții, sistemul propus pentru finanțarea UE rămâne complex.
- III. Curtea a evaluat propunerile Comisiei și a constatat următoarele probleme principale:
- propunerea de a reduce rata de reținere cu titlu de costuri de colectare nu este justificată prin intermediul unui studiu care să prezinte estimări fiabile ale costurilor suportate de autoritățile vamale în procesul de colectare a taxelor;
 - resursa proprie simplificată bazată pe TVA care a fost propusă include ipoteze privind operațiuni impozitate la cota standard care nu respectă unii dintre pașii de calcul descriși de Comisie;
 - aplicarea resursei proprii bazate pe CCCTB este condiționată de adoptarea directivei privind această taxă de către Consiliu și de transpunerea acestei directive în statele membre. Ea va fi introdusă progresiv, cel mai devreme după trecerea mai multor ani de la începerea noului cadru financiar multianual;
 - EU ETS este un instrument important pentru punerea în aplicare a politicilor UE în domeniul climei și al mediului. Cu toate acestea, resursa proprie propusă bazată pe EU ETS nu generează un stimulent suplimentar pentru statele membre în vederea reducerii emisiilor lor de gaze cu efect de seră. Mai mult, această resursă este caracterizată de instabilitate, întrucât prețurile de licitație ale certificatelor de emisii sunt extrem de volatile;
 - resursa proprie bazată pe deșeurile de ambalaje din plastic care nu sunt reciclate oferă un stimulent pentru statele membre în vederea creșterii nivelului de reciclare a ambalajelor din plastic. Curtea a constatat totuși că trebuie îmbunătățită calitatea datelor utilizate pentru calcularea acestei resurse proprii;
 - eliminarea treptată a corecțiilor este un pas înainte în direcția implementării unui sistem mai transparent și mai puțin complex. Conform propunerii Comisiei, corecțiile vor fi eliminate complet în 2026; și
 - în ceea ce privește noile resurse proprii propuse, este posibil să intervină restricții la nivelul competențelor de audit ale Curții în ceea ce privește resursa proprie bazată pe CCCTB și cea bazată pe deșeurile de ambalaje din plastic care nu sunt reciclate. Există riscul ca acest lucru să afecteze susceptibilitatea acestora de a face obiectul auditului și, în consecință, să afecteze răspunderea de gestiune.
- IV. Curtea recomandă organelor legislative să solicite Comisiei să întreprindă următoarele acțiuni cât mai curând posibil:
- (a) să reexamineze propunerile legislative; în ceea ce privește noile resurse proprii, Comisia ar trebui:
- să evalueze cu atenție probabilitatea ca resursa proprie bazată pe CCCTB să fie aplicată în cursul următorului cadru financiar multianual;
 - să clarifice, în propunerea sa, faptul că resursa proprie bazată pe EU ETS nu generează un stimulent suplimentar pentru statele membre în vederea reducerii emisiilor lor de gaze cu efect de seră și să analizeze impactul volatilității acestei resurse;
 - să analizeze cu atenție modul în care sumele estimate a fi colectate prin intermediul resursei proprii bazate pe deșeurile de ambalaje din plastic care nu sunt reciclate ar putea scădea ca urmare a schimbărilor în comportamentul gospodăriilor și al operatorilor economici;
- (b) să reanalizeze propunerea referitoare la resursa proprie simplificată bazată pe TVA și să o modifice, în cazul în care va decide să o mențină.

INTRODUCERE

1. Sistemul de finanțare a bugetului UE nu a mai făcut obiectul unei reforme majore din 1988. Cele trei mari categorii de venituri [resursele proprii tradiționale, resursa proprie bazată pe taxa pe valoarea adăugată (TVA) și resursa proprie bazată pe venitul național brut (VNB)] au asigurat, în ultimii 30 de ani, stabilitatea globală și suficiența fondurilor colectate. Ele au perpetuat însă și percepția că respectivele contribuții naționale la bugetul UE sunt un simplu factor de cost pentru statele membre. Acest lucru a permis ca unele dintre acestea să negocieze corecții și rabaturi pentru a-și reduce dezechilibrele bugetare.

2. În 2011, Comisia a propus simplificarea resursei proprii bazate pe TVA și crearea unei noi resurse proprii bazate pe o taxă pe tranzacțiile financiare. Această propunere a fost sprijinită de Parlamentul European. Deși exista un consens larg cu privire la necesitatea reformei, statele membre nu au putut ajunge la un acord unanim în vederea adoptării propunerii.

3. Grupul la nivel înalt privind resursele proprii a fost creat ca urmare a acordului final privind cadrul financiar multianual (CFM) pentru perioada 2014-2020. Raportul final din 2016 al acestui grup recomandă introducerea unor noi categorii de resurse proprii, care să fie mai strâns legate de politicile UE, și abolirea mecanismelor de corecție. Documentul de reflecție al Comisiei privind viitorul finanțelor UE a stabilit principiile-cheie ale reformei resurselor proprii, luând în considerare următoarele recomandări ale grupului:

- (a) transparența;
- (b) simplitatea;
- (c) stabilitatea,
- (d) coerența cu obiectivele politicilor UE;
- (e) impactul asupra competitivității și a creșterii durabile; și
- (f) repartizarea echitabilă între statele membre.

4. Propunerea Comisiei privind CFM pentru perioada 2021-2027 ⁽¹⁷⁾ oferă ocazia de a moderniza cadrul financiar al UE, din mai multe motive. UE se confruntă cu nevoia de a finanța noi politici europene care nu pot fi puse în aplicare în mod eficient și eficace prin cheltuieli naționale. În plus, consecințele bugetare ale retragerii Regatului Unit din UE va necesita o reformă a părții de venituri a bugetului.

5. În opinia Comisiei, cheltuielile UE creează bunuri publice europene de care beneficiază toate statele membre. Beneficiile care rezultă din stabilitate, pace, valori comune și piața unică nu apar în calculele soldului net. Viitorul cadru financiar multianual ar trebui să fie structurat în jurul principiului valorii adăugate europene. În plus, cu un buget al UE modern și bine conceput, toate statele membre ar trebui să fie beneficiare nete ⁽¹⁸⁾.

6. Astfel cum se prevede în expunerea de motive a propunerii de decizie a Consiliului privind sistemul de resurse proprii, Comisia a propus, pentru perioada 2021-2027:

- (a) reformarea anumitor resurse proprii existente:
 - (i) menținerea taxelor vamale în calitate de resurse proprii tradiționale, dar cu o rată de reținere mai mică cu titlu de costuri de colectare;
 - (ii) menținerea resursei proprii bazate pe VNB;
 - (iii) simplificarea resursei proprii bazate pe TVA;
- (b) introducerea unui pachet de trei noi resurse proprii:
 - (i) resursa proprie bazată pe CCCTB (baza fiscală consolidată comună a societăților);

⁽¹⁷⁾ Propunere de regulament al Consiliului de stabilire a cadrului financiar multianual pentru perioada 2021-2027 [COM(2018) 322 final din 2 mai 2018].

⁽¹⁸⁾ Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliul European și Consiliu: „Un nou cadru financiar multianual, modern și capabil să asigure îndeplinirea eficientă a obiectivelor prioritare ale Uniunii după anul 2020” [COM(2018) 98 final din 14 februarie 2018].

- (ii) resursa proprie bazată pe EU ETS (sistemul Uniunii Europene de comercializare a certificatelor de emisii);
- (iii) resursa proprie bazată pe deșeurile de ambalaje din plastic care nu sunt reciclate;
- (c) eliminarea treptată a corecțiilor;
- (d) majorarea plafoanelor pentru resurse proprii.

PARTEA ÎNTÂI: OBSERVAȚII GENERALE

7. Propunerea Comisiei de reformă a sistemului de finanțare a UE face trimitere la raportul final al Grupului la nivel înalt privind resursele proprii și la principiile-cheie prezentate în Documentul de reflecție privind viitorul finanțelor UE (a se vedea punctul 3). Cu toate acestea, elaborarea acestei propuneri nu a inclus o evaluare de impact exhaustivă, documentată și publicată ca atare ⁽¹⁹⁾.

8. Comisia estimează că modificările propuse cu privire la viitorul buget al UE vor avea următorul impact în comparație cu sistemul actual (a se vedea **figura 1**):

- vor reduce resursa proprie bazată pe VNB cu 13 puncte procentuale;
- vor duce la crearea a trei noi resurse proprii (una bazată pe CCCTB, una bazată pe EU ETS și una bazată pe deșeurile de ambalaje din plastic care nu sunt reciclate), care se vor ridica la 12 %;
- vor duce la o creștere ușoară a resursei proprii (simplificate) bazate pe TVA; și
- celelalte surse (resursele proprii tradiționale și alte venituri) vor rămâne, per ansamblu, stabile.

Contribuțiile naționale ⁽²⁰⁾ vor forma aproximativ 84 % (potrivit estimărilor Comisiei) din venituri, astfel cum este cazul în actualul sistem de finanțare a UE (83 % în bugetul pe 2018).

Figura 1

Estimarea Comisiei privind modificările propuse pentru viitorul buget al UE comparativ cu bugetul actual

Resursele proprii	Bugetul pe 2018			Media anuală estimată 2021-2027		
	miliarde de euro	% din totalul veniturilor		miliarde de euro	% din totalul veniturilor	
Resurse proprii tradiționale	23	16		26	15	
Resursa proprie (simplificată) bazată pe TVA	17	12	Contribuții naționale: 120 de miliarde de euro (83 % din totalul veniturilor)	25	14	Contribuții naționale: 150 de miliarde de euro (84 % din totalul veniturilor)
Resursa proprie bazată pe VNB	103	71		103	58	
Resursa proprie bazată pe CCCTB	—	—		12	6	
Resursa proprie bazată pe EU ETS	—	—		3	2	
Resursa proprie bazată pe deșeurile de ambalaje din plastic care nu sunt reciclate	—	—		7	4	
Total resurse proprii	143	99		176	99	

⁽¹⁹⁾ Conform Orientărilor privind o mai bună legiferare [SWD(2017) 350 final din 7 mai 2017], o evaluare a impactului este necesară în cazul în care consecințele economice, de mediu sau sociale preconizate ale acțiunii UE sunt susceptibile să fie semnificative (p. 15).

⁽²⁰⁾ Contribuțiile naționale reprezintă plățile efectuate direct din bugetele statelor membre. Ele includ toate resursele proprii, cu excepția resurselor proprii tradiționale.

Resursele proprii	Bugetul pe 2018			Media anuală estimată 2021-2027		
	miliarde de euro	% din totalul veniturilor		miliarde de euro	% din totalul veniturilor	
Alte venituri decât resursele proprii	2	1		2	1	
Total venituri	145	100		178	100	

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza expunerii de motive din propunerea Comisiei de decizie a Consiliului privind sistemul de resurse proprii ale Uniunii Europene.

Coefficienții de apel aplicabili resurselor proprii

9. În sistemul actual, coeficientul de apel ⁽²¹⁾ care se aplică resursei proprii bazate pe TVA este prevăzut în decizia Consiliului. Nu există un coeficient de apel pentru resursele proprii tradiționale și coeficientul efectiv de apel pentru resursa proprie bazată pe VNB se stabilește în fiecare an pentru a se asigura echilibrul bugetului UE.

10. Pentru a permite eventuale schimbări în combinația de resurse proprii în cursul perioadei aferente cadrului financiar multianual fără să fie necesară modificarea Deciziei Consiliului privind sistemul de resurse proprii, Comisia prevede două seturi de coeficienți de apel pentru fiecare categorie de resurse proprii, cu excepția celei bazate pe VNB (a se vedea **figura 2**): un nivel maxim, în propunerea sa de decizie a Consiliului, și un coeficient de apel aplicabil (la un nivel mai redus), în propunerea de regulament al Consiliului de stabilire a măsurilor de punere în aplicare a deciziei susmenționate (a se vedea punctele 21, 27, 35 și 39). Această abordare oferă o flexibilitate suplimentară în ceea ce privește modul în care bugetul UE este finanțat.

Figura 2

Coefficienții maximi de apel și coeficienții de apel care trebuie aplicați

Resursa proprie	Coeficient maxim de apel Astfel cum este indicat în propunerea de decizie a Consiliului privind sistemul de resurse proprii ale Uniunii Europene.	Coeficienții de apel care trebuie aplicați Astfel cum este indicat în propunerea de regulament al Consiliului de stabilire a măsurilor de punere în aplicare a sistemului de resurse proprii ale Uniunii Europene.
Resursa proprie (simplificată) bazată pe TVA % aplicabil bazei impozabile la cota standard de TVA	2	1
Resursa proprie bazată pe CCCTB % aplicabil unei părți din profiturile impozabile atribuite fiecărui stat membru	6	3
Resursa proprie bazată pe EU ETS % din veniturile generate de certificatele de emisii de gaze cu efect de seră scoase la licitație și valoarea de piață a alocărilor tranzitorii cu titlu gratuit în scopul modernizării sectorului energetic	30	20

⁽²¹⁾ Coeficientul de apel este rata unitară (exprimată în procente sau în termeni valorici) care se aplică agregatelor utilizate ca bază pentru calculul resurselor proprii.

Resursa proprie	Coeficient maxim de apel Astfel cum este indicat în propunerea de decizie a Consiliului privind sistemul de resurse proprii ale Uniunii Europene.	Coeficienții de apel care trebuie aplicați Astfel cum este indicat în propunerea de regulament al Consiliului de stabilire a măsurilor de punere în aplicare a sistemului de resurse proprii ale Uniunii Europene.
Resursa proprie bazată pe deșeurile de ambalaje din plastic care nu sunt reci- clate Aplicabil cantității de deșeuri de ambalaje din plastic care nu sunt reciclate	1,00 euro pe kilogram	0,80 euro pe kilogram

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza propunerilor Comisiei.

Dispozițiile de punere în aplicare

11. Propunerea Comisiei de regulament al Consiliului privind metodele și procedura de punere la dispoziție a resurselor proprii bazate pe baza fiscală consolidată comună a societăților, pe sistemul Uniunii Europene de comercializare a certificatelor de emisii și pe deșeurile de ambalaje din plastic care nu sunt reciclate și privind măsurile menite să răspundă necesităților trezoreriei se adaugă la Regulamentul (UE, Euratom) nr. 609/2014 al Consiliului ⁽²²⁾, care va continua să se aplice pentru resursele proprii existente.

12. Această propunere face mai multe referiri la Regulamentul (UE, Euratom) nr. 609/2014 menționat anterior și acest lucru va însemna ca, în urma introducerii cerințelor actualizate, resursele proprii vor fi reglementate de două regulamente diferite. În opinia Curții, un regulament unic, cu un set cuprinzător de dispoziții privind resursele proprii, ar face ca sistemul să fie mai simplu și mai transparent (a se vedea **anexa I**).

PARTEA A DOUA: OBSERVAȚII SPECIFICE

13. În continuare, sunt prezentate observațiile specifice ale Curții cu privire la reforma sistemului de finanțare a UE. Curtea a evaluat în special:

- gradul de complexitate al sistemelor de gestiune ale Comisiei;
- calitatea datelor și a modelelor utilizate ca bază pentru propuneri;
- stabilitatea fondurilor care vor fi colectate;
- transparența în calculul anual al contribuțiilor statelor membre; și
- măsura în care Curtea va putea furniza o asigurare pe baza unor activități de audit suficiente (susceptibilitatea noului sistem de a face obiectul auditului).

Figura 3 prezintă o sinteză a evaluării realizate de Curte în funcție de criteriile menționate anterior.

Figura 3

Evaluarea Curții referitoare la caracterul adecvat al diferitelor tipuri de resurse proprii incluse în reforma propusă de Comisie

Criterii:	Complexitatea	Calitatea datelor și a modelelor	Stabilitatea fondurilor	Transparența	Susceptibilitatea de a face obiectul auditului
Resursa proprie bazată pe:					
TVA simplificată	Scăzută	Scăzută (a se vedea punc- tul 22)	Ridicată	Ridicată	Medie

⁽²²⁾ Regulamentul (UE, Euratom) nr. 609/2014 al Consiliului din 26 mai 2014 privind metodele și procedura de punere la dispoziție a resurselor proprii tradiționale și a resurselor proprii bazate pe TVA și pe VNB și privind măsurile pentru a răspunde necesităților trezoreriei (JO L 168, 7.6.2014, p. 39).

Criterii:	Complexitatea	Calitatea datelor și a modelelor	Stabilitatea fondurilor	Transparența	Susceptibilitatea de a face obiectul auditului
Resursa proprie bazată pe:					
EU ETS	Scăzută	Ridică	Scăzută (a se vedea punctul 37)	Medie	Ridică
CCCTB	Medie	Scăzută (a se vedea punctul 33)	Ridică	Medie	Medie (a se vedea punctul 30)
Deșeurile de ambalaje din plastic care nu sunt reciclate	Medie	Scăzută (a se vedea punctul 40)	Medie	Ridică	Medie (a se vedea punctul 41)
Resurse proprii tradiționale	Scăzută	Medie (a se vedea nota de subsol 24)	Ridică	Ridică	Medie
VNB	Medie (a se vedea punctul 18)	Medie (a se vedea punctul 18)	Ridică	Medie	Medie (a se vedea nota de subsol 49)

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, ținând cont de activitatea desfășurată de Grupul la nivel înalt privind resursele proprii (a se vedea punctele 3 și 7).

Reformarea anumitor resurse proprii existente

Menținerea taxelor vamale în calitate de resurse proprii tradiționale, dar cu o rată de reținere mai mică cu titlu de costuri de colectare

14. Resursele proprii tradiționale constau în taxele vamale percepute pe importurile de produse din țări terțe. Ele se ridică la 16 % din bugetul UE în 2018 (23 de miliarde de euro). Comisia estimează că procentul în care acestea vor contribui la bugetul UE va rămâne stabil: în medie, 15 % din bugetul anual al UE (26 de miliarde de euro) pentru perioada 2021-2027. Statele membre colectează aceste taxe în numele UE și le pun la dispoziția bugetului Uniunii după deducerea a 20 % din acestea cu titlu de costuri de colectare. În versiunile anterioare ale sistemului de resurse proprii, această rată a variat între 10 % și 25 %.

15. Potrivit estimărilor Comisiei, costurile de colectare sunt, în prezent, mai mari decât cheltuielile efective suportate de statele membre în recuperarea diligentă a taxelor vamale. Comisia subliniază, de asemenea, că sumele colectate și intensitatea controalelor variază în mod semnificativ de la un stat membru la altul și că sumele reținute cu titlu de costuri de colectare nu sunt întotdeauna utilizate pentru a sprijini activități vamale⁽²³⁾. În consecință, Comisia a propus reducerea ratei la nivelul său inițial de 10 %.

16. Resursele proprii tradiționale sunt o resursă proprie veritabilă și constituie o sursă fiabilă de venituri pentru UE⁽²⁴⁾. Curtea constată însă că, în sprijinul ratei de 10 %, Comisia nu a adus niciun studiu care să prezinte estimări fiabile ale costurilor suportate de autoritățile vamale ale statelor membre în colectarea taxelor⁽²⁵⁾.

⁽²³⁾ Rata ridicată de reținere cu titluri de costuri de colectare a fost percepută ca un rabat ascuns pentru unele state membre, după cum indică și raportul final al Grupului la nivel înalt privind resursele proprii la pagina 40.

⁽²⁴⁾ Eludarea taxelor vamale afectează colectarea resurselor proprii tradiționale. Curtea a examinat problema „deficitului de colectare a taxelor vamale” (cu alte cuvinte, diferența dintre veniturile vamale estimate și cele efectiv colectate) în Raportul special nr. 19/2017, intitulat „Procedurile de import: deficiențele cadrului juridic și aplicarea ineficace afectează interesele financiare ale UE”. A se vedea și Raportul anual pe 2017 al Curții.

⁽²⁵⁾ În Avizul său nr. 2/2012, Curtea remarcase deja că nu exista niciun studiu la nivelul UE care să ofere estimări fiabile cu privire la costurile reale suportate de autoritățile vamale în perceperea taxelor și în punerea la dispoziție a resurselor proprii tradiționale.

Menținerea resursei proprii bazate pe VNB

17. Resursa proprie bazată pe VNB este, în prezent, principala sursă de venituri a UE (103 miliarde de euro sau 71 % din bugetul UE în 2018). Comisia estimează că procentul în care aceasta va contribui la bugetul UE va fi redus, în medie, la 58 % din bugetul anual al UE (103 miliarde de euro) pentru perioada 2021-2027. Această resursă proprie se calculează prin aplicarea unei rate uniforme la VNB-urile statelor membre. Rata se calculează ca procent din suma veniturilor naționale brute anuale prognozate ale statelor membre, în așa fel încât să acopere în întregime partea de buget care nu este finanțată prin resurse proprii tradiționale, prin resursa proprie bazată pe TVA și prin alte venituri. Resursa proprie bazată pe VNB este, prin urmare, elementul de echilibrare a bugetului UE.

18. Curtea a subliniat, în unele dintre avizele sale anterioare⁽²⁶⁾, riscurile ridicate legate de complexitatea compilării agregatului statistic VNB și de cea a sistemelor de gestiune aferente, precum și lipsa de transparență în ceea ce privește calculul acestei resurse proprii. Având în vedere caracterul multianual al ciclului de verificare de către Comisie și modul în care aceasta gestionează rezervele formulate, perioada aferentă revizuirii datelor privind VNB care au fost utilizate pentru calcularea resurselor proprii este foarte lungă. Prin urmare, contribuțiile naționale pot face obiectul unor corecții chiar și după zece ani de la exercițiul financiar pentru care se efectuează corecțiile în cauză, ceea ce creează incertitudini bugetare pentru statele membre⁽²⁷⁾.

19. Curtea recunoaște faptul că resursa proprie bazată pe VNB asigură stabilitatea globală a sistemului de finanțare a UE. Cu toate acestea, în Rapoartele sale anuale pe 2016 și pe 2017, Curtea a subliniat că erau necesare eforturi suplimentare pentru a se asigura că anumite fenomene legate de globalizare (cum ar fi relocarea întreprinderilor multinaționale) erau reflectate în mod corect în conturile naționale. Comisia a confirmat acest lucru în propunerile sale și a recunoscut că evoluțiile economice recente dau naștere unor provocări la care autoritățile naționale trebuie să facă față în ceea ce privește măsurarea corespunzătoare a VNB-ului. Prin urmare, contribuțiile bazate pe VNB ale statelor membre sunt calculate utilizând date care ar putea să nu fie întru totul fiabile în acest sens.

Simplificarea resursei proprii bazate pe TVA

20. În sistemul actual, procesul de armonizare a bazelor de calcul al TVA ale statelor membre duce la numeroase corecții și compensații. Calculul cotei medii ponderate este de asemenea complex. Această resursă proprie reprezintă 12 % din bugetul UE în 2018 (17 miliarde de euro) și, potrivit estimărilor Comisiei, contribuția sa este de așteptat să crească, în medie, la 14 % din bugetul anual al UE (25 de miliarde de euro) pentru perioada 2021-2027.

21. Simplificarea propusă se bazează pe trei etape:

- (a) concentrarea pe bunurile care fac obiectul cotei standard de TVA;
- (b) optimizarea procedurii de calcul al bazelor pentru TVA utilizând ipoteze simplificate bazate pe veniturile încasate prin aplicarea unei cote standard; și
- (c) aplicarea unui coeficient uniform de apel la bazele supuse unei cote standard⁽²⁸⁾ pentru a obține resursa proprie.

22. În urma examinării metodologiei propuse, Curtea a constatat că ipotezele utilizate de Comisie pentru a calcula contribuțiile simplificate bazate pe TVA nu respectă pașii descriși anterior la literele (a) și (b). **Anexa II** oferă o analiză detaliată a actualului sistem și a noului sistem propus în ceea ce privește calculul resursei proprii bazate pe TVA⁽²⁹⁾.

23. După cum a menționat în Avizul său nr. 2/2012, Curtea a criticat resursa proprie bazată pe TVA în mai multe rânduri, invocând complexitatea calculării acesteia⁽³⁰⁾ și lipsa unei corelații directe cu baza de impozitare. Noua propunere a Comisiei privind resursa proprie bazată pe TVA simplifică acest calcul, dar nu asigură nici acum o legătură directă cu baza de impozitare. O astfel de legătură ar putea totuși să fie obținută prin aplicarea în mod direct a unui coeficient de apel la veniturile încasate din TVA⁽³¹⁾.

⁽²⁶⁾ A se vedea nota de subsol 6.

⁽²⁷⁾ A se vedea Raportul special nr. 11/2013, intitulat „Ameliorarea calității datelor privind venitul național brut (VNB): o abordare mai structurată și mai bine direcționată ar îmbunătăți eficacitatea verificării realizate de Comisie”, și Raportul anual pe 2014 al Curții.

⁽²⁸⁾ 1 % este coeficientul uniform de apel prevăzut în propunerea de regulament al Consiliului de stabilire a măsurilor de punere în aplicare a sistemului de resurse proprii ale Uniunii Europene. Conform propunerii de decizie a Consiliului privind sistemul de resurse proprii ale Uniunii Europene, coeficientul de apel efectiv nu ar trebui să depășească 2 %.

⁽²⁹⁾ Potrivit Comisiei, pentru a calcula noua resursă proprie, a fost nevoie să se utilizeze metodologia respectivă, din cauza lipsei de date disponibile privind defalcarea veniturilor încasate în funcție de cota TVA.

⁽³⁰⁾ În Raportul său anual pe 2017, Curtea a semnalat deficiențe în cadrul verificării de către Comisie a resursei proprii bazate pe TVA, în special în ceea ce privește calculul cotei medii ponderate.

⁽³¹⁾ Evaziunea în materie de TVA afectează calculul atât al resursei proprii actuale, cât și al celei propuse pe baza acestui agregat fiscal. Curtea a examinat acest „deficit de încasare a TVA” în Raportul special nr. 24/2015, intitulat „Combaterea fraudei intracomunitare în domeniul TVA: sunt necesare eforturi suplimentare”.

Un pachet de noi resurse proprii

24. Comisia a propus introducerea unui pachet de trei noi surse de venituri. Prin abordarea de tip „pachet” se urmărește furnizarea unor resurse proprii veritabile care sunt corelate cu politicile-cheie ale UE, de exemplu politica privind schimbările climatice, politica de mediu, strategia privind materialele plastice, economia circulară și piața unică. Cu toate acestea, noile surse de venituri propuse sunt, în esență, contribuții naționale și doar două (cea bazată pe CCCTB și cea bazată pe deșeurile de ambalaje din plastic care nu sunt reciclate) dintre cele trei ar putea avea un impact asupra punerii în aplicare a politicilor UE (a se vedea punctele 26 și 42).

25. Potrivit Comisiei, implementarea sistemului reformat nu va conduce la credite bugetare suplimentare sau la nevoia de a se asigura personal suplimentar, în special în ceea ce privește noile resurse proprii. Această evaluare nu este însă susținută de niciun studiu detaliat.

Resursa proprie bazată pe CCCTB

26. Globalizarea și rolul din ce în ce mai important al întreprinderilor digitale creează o serie de provocări pentru autoritățile fiscale naționale. În ultimii ani, creșterea amplitudinii activelor necorporale a însemnat o mobilitate mai ușoară a capitalului și accentul dezbaterii a fost reorientat către inadecvarea cadrelor fiscale naționale pentru a răspunde în mod corespunzător acestor evoluții. Discuțiile în cadrul Consiliului cu privire la proiectul de introducere a CCCTB au început în 2011 și Comisia, în planul său de acțiune din iunie 2015 ⁽³²⁾, a propus o abordare pas cu pas către un sistem de impozitare a întreprinderilor la nivelul global al UE. Comisia a prezentat două propuneri legislative simultane în octombrie 2016:

- (a) într-o primă etapă, o propunere de directivă a Consiliului privind o bază fiscală comună a societăților (CCTB) ⁽³³⁾, pentru a se asigura un calcul corect al bazei fiscale a societăților și a sediilor permanente din UE; și
- (b) în a doua etapă, o propunere de directivă a Consiliului privind o bază fiscală consolidată comună a societăților (CCCTB) ⁽³⁴⁾, pentru a trata în mod adecvat procesul de consolidare și alte aspecte conexe ⁽³⁵⁾.

27. Dacă propunerile legislative menționate anterior sunt adoptate de Consiliu și ratificate de statele membre, impozitarea pe baza CCCTB va fi obligatorie pentru marile întreprinderi care îndeplinesc anumite cerințe în ceea ce privește forma juridică, tipul de impozitare, consolidarea entităților și pragul privind dimensiunea grupului (venituri în cuantum de 750 de milioane de euro în cursul anului care precedă exercițiul financiar în cauză). Noua resursă proprie propusă bazată pe acest impozit se calculează aplicând un coeficient de apel de 3 % ⁽³⁶⁾ la profitul impozabil al societăților multinaționale sau al grupurilor de societăți multinaționale.

28. Societățile care nu îndeplinesc toate aceste criterii pot, pe o bază voluntară, să aleagă să fie supuse acestui impozit, în locul altor impozite naționale aplicate întreprinderilor de statele membre. Cu toate acestea, valoarea veniturilor lor va fi exclusă din baza utilizată pentru calculul resursei proprii.

29. Propunerea de directivă a Consiliului privind CCCTB prevede că baza fiscală consolidată se împarte între entitățile din cadrul grupului de societăți din diferitele state membre la sfârșitul exercițiului financiar, pe baza unei formule de repartizare în care cei trei factori, și anume vânzările, forța de muncă (masa salarială și numărul de salariați) și activele, au o pondere egală (câte o treime).

30. Curtea remarcă însă că posibilitatea diferitelor state membre de a verifica repartizarea corectă a veniturilor în cadrul grupului depinde de cooperarea cu alte state membre în ceea ce privește transmiterea de date cu privire la diferitele filiale și societăți-mamă. Accesul Curții și cel al Comisiei la informații de gestiune detaliate privind societățile private pot face obiectul unor restricții.

⁽³²⁾ Comunicare a Comisiei către Parlamentul European și Consiliu din 17 iunie 2015: „Un sistem de impozitare a întreprinderilor echitabil și eficient în Uniunea Europeană: 5 domenii-cheie” [COM(2015) 302 final].

⁽³³⁾ Propunere de directivă a Consiliului privind o bază fiscală comună a societăților [COM(2016) 685 final din 25 octombrie 2016].

⁽³⁴⁾ Propunere de directivă a Consiliului privind o bază fiscală consolidată comună a societăților (CCCTB) [COM(2016) 683 final din 25 octombrie 2016].

⁽³⁵⁾ De exemplu, reorganizarea grupurilor, tratamentul pierderilor și al câștigurilor de capital nerealizate și metoda de repartizare a bazei fiscale între statele membre.

⁽³⁶⁾ Acesta este coeficientul de apel uniform prevăzut în propunerea de regulament al Consiliului de stabilire a măsurilor de punere în aplicare a sistemului de resurse proprii ale Uniunii Europene. Conform propunerii de decizie a Consiliului privind sistemul de resurse proprii ale Uniunii Europene, coeficientul de apel efectiv nu ar trebui să depășească 6 %.

31. Comisia a propus, atât pentru resursa proprie bazată pe CCCTB, cât și pentru cea bazată pe deșeurile de ambalaje din plastic care nu sunt reciclate, ca, după data de 31 iulie a celui de al șaselea an care urmează unui exercițiu financiar dat, eventualele modificări aduse calculului acestor două resurse proprii să nu mai fie luate în considerare⁽³⁷⁾. Această perioadă în cursul căreia contribuțiile statelor membre pentru un anumit an pot fi revizuite este cunoscută sub denumirea de „termen de prescripție”.

32. Curtea ia notă de faptul că această perioadă este mai lungă decât cea utilizată pentru resursele proprii bazate pe TVA și pe VNB, care este de numai patru ani. Același lucru este valabil și pentru perioada de păstrare a documentelor justificative⁽³⁸⁾. Întrucât atât Comisia, cât și statele membre pot extinde termenul de prescripție prin emiterea unor rezerve, nu există riscuri financiare pentru bugetul UE legate de noile resurse proprii bazate pe CCCTB și pe deșeurile de ambalaje din plastic care nu sunt reciclate (a se vedea **anexa I**).

33. Având în vedere faptul că, la doi ani de la publicarea propunerilor aferente, directivele privind CCTB și CCCTB nu au fost încă adoptate, această resursă proprie va fi introdusă progresiv, cel mai devreme după trecerea mai multor ani de la începerea noului CFM. Se estimează că resursa proprie bazată pe CCCTB va finanța, în medie, cu 6 % bugetul anual al UE (12 miliarde de euro) pentru perioada 2021-2027⁽³⁹⁾.

Resursa proprie bazată pe EU ETS

34. În contextul Acordului de la Paris, adoptat în decembrie 2015, UE s-a angajat să își reducă emisiile de gaze cu efect de seră cu cel puțin 40 % până în 2030 (față de nivelurile din 1990). EU ETS este unul dintre principalele instrumente⁽⁴⁰⁾ care sunt utilizate în vederea atingerii acestor ținte de reducere a emisiilor. Prin sistemul său de comercializare a certificatelor de emisii (EU ETS), UE a stabilit un plafon pentru emisiile totale generate de unele sectoare de aprovizionare cu energie, de industriile energointensive și de zborurile din interiorul Spațiului Economic European (SEE) și a creat o piață pentru cotele de emisii, stabilind astfel „un preț” al carbonului. Acest sistem prevede o limită (un plafon) pentru emisii. Întreprinderile fie primesc, fie cumpără cote de emisie, pe care le pot comercializa. **Caseta 1** prezintă o imagine de ansamblu a EU ETS⁽⁴¹⁾.

Caseta 1 – Imagine de ansamblu asupra EU ETS

EU ETS funcționează pe principiul „plafonării și comercializării”. Volumul total al emisiilor de gaze cu efect de seră care pot fi emise pe o perioadă de mai mulți ani de către centrale electrice, fabrici și alte societăți vizate de sistem este supus unui plafon stabilit la nivelul UE. În limita acestui plafon, întreprinderile fie primesc, fie cumpără cote de emisie, pe care le pot comercializa, dacă doresc acest lucru.

În cursul perioadei 2013-2020, plafonul pentru emisiile provenite de la centrale electrice și de la alte instalații fixe este redus cu 1,74 % în fiecare an. Începând din 2021, rata anuală de reducere va fi de 2,2 %.

Licitarea certificatelor de emisii generează venituri pentru statele membre, care au încasat astfel 21,3 miliarde de euro în perioada 2013-2017. În conformitate cu Directiva privind EU ETS, cel puțin 50 % din aceste venituri trebuie să fie utilizate în scopuri legate de climă. Potrivit Comisiei, ponderea din veniturile generate de sistemul ETS care este utilizată în aceste scopuri este de aproximativ 80 %.

35. Această nouă resursă proprie propusă este calculată prin aplicarea unui coeficient de apel de 20 %⁽⁴²⁾ la veniturile obținute din licitarea certificatelor, care sunt evaluate la prețul de închidere al licitației și puse la dispoziție pentru a fi distribuite către toate statele membre pe baza emisiilor din perioada 2005-2007⁽⁴³⁾. Prețurile de licitație și volumele certificatelor sunt publicate în fiecare zi pe platformele relevante.

⁽³⁷⁾ Articolul 13 alineatul (4) din propunerea de regulament al Consiliului [COM(2018) 326 final].

⁽³⁸⁾ În ceea ce privește resursa proprie bazată pe EU ETS și resursele proprii tradiționale, perioada de păstrare a documentelor justificative este de cel puțin trei ani.

⁽³⁹⁾ Din cauza unor limitări la nivelul datelor, acest calcul se întemeiază pe informații valabile pentru 2012 și include toate grupurile multinaționale (inclusiv cele care nu depășesc pragul de venituri, astfel cum se arată la punctul 28).

⁽⁴⁰⁾ Emisiile generate de sectoare care nu sunt incluse în sfera EU ETS fac obiectul unor ținte obligatorii anuale privind reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră, la nivel de stat membru.

⁽⁴¹⁾ Curtea a publicat anterior un raport referitor la EU ETS (Raportul special nr. 6/2015, intitulat „Integritatea și implementarea schemei EU ETS”). În curând, urmează să fie publicate alte documente pe această temă.

⁽⁴²⁾ Acesta este coeficientul de apel uniform prevăzut în propunerea de regulament al Consiliului de stabilire a măsurilor de punere în aplicare a sistemului de resurse proprii ale Uniunii Europene. Conform propunerii de decizie a Consiliului privind sistemul de resurse proprii ale Uniunii Europene, coeficientul de apel efectiv nu ar trebui să depășească 30 %.

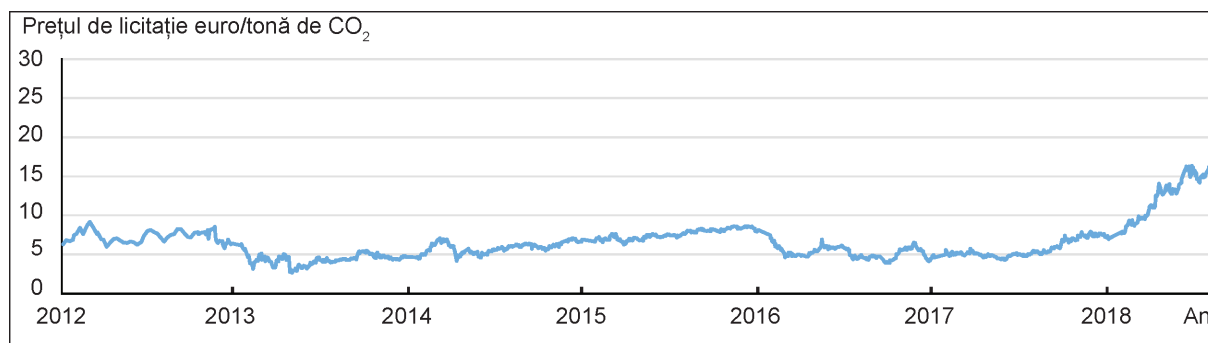
⁽⁴³⁾ A se vedea articolul 10 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 octombrie 2003 de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisii de gaze cu efect de seră în cadrul Uniunii și de modificare a Directivei 96/61/CE a Consiliului (JO L 275, 25.10.2003, p. 32), astfel cum a fost modificată prin Directiva (UE) 2018/410 a Parlamentului European și a Consiliului din 14 martie 2018 (JO L 76, 19.3.2018, p. 3) (Directiva ETS).

36. EU ETS este un instrument important pentru punerea în aplicare a politicilor UE în domeniul climei și al mediului. Cu toate acestea, resursa proprie propusă bazată pe EU ETS nu generează un stimulente suplimentar pentru statele membre în vederea reducerii emisiilor lor de gaze cu efect de seră.

37. Comisia indică faptul că se așteaptă ca resursa proprie bazată pe EU ETS să finanțeze în medie cu 2 % bugetul anual al UE (3 miliarde de euro) pentru perioada 2021-2027. După cum se arată în **figura 4**, prețul certificatelor la închiderea licitației ⁽⁴⁴⁾ este volatil. Acest lucru nu va pune însă în pericol stabilitatea bugetului, deoarece resursa proprie bazată pe ETS reprezintă doar o mică proporție din veniturile UE.

Figura 4

Prețurile de licitație ale certificatelor de emisii în perioada ianuarie 2012-septembrie 2018



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor publice disponibile pe site-ul platformei de licitație (<https://www.eex.com>).

Resursa proprie bazată pe deșeurile de ambalaje din plastic care nu sunt reciclate

38. Ambalajele din plastic reprezintă aproximativ 60 % din deșeurile de plastic generate postconsum în UE. Comisia a propus obiectivul ca, până în 2025, cel puțin 55 % din toate ambalajele din materiale plastice din UE să fie reciclate și ca, până în 2030, mai mult de jumătate să fie reciclate. Comisia a stabilit și obiectivul ca, până în 2030, toate ambalajele din materiale plastice introduse pe piața UE să fie reutilizabile sau reciclabile cu ușurință ⁽⁴⁵⁾.

39. Contribuția fiecărui stat membru la această resursă proprie propusă pentru bugetul UE va fi direct proporțională cu cantitatea de deșeuri de ambalaje din plastic pe care le generează și pe care nu le reciclează. Ea va fi calculată prin aplicarea la această cantitate a unui coeficient de apel de 0,80 euro pe kilogram ⁽⁴⁶⁾.

40. **Caseta 2** conține unele precizări cu privire la sursa și la calitatea datelor utilizate de Comisie pentru calcularea resursei proprii bazate pe deșeurile de ambalaje din plastic care nu sunt reciclate.

⁽⁴⁴⁾ Modificările aduse Directivei ETS au introdus mecanisme prin care să se asigure o stabilitate mai mare a prețurilor de licitație. Aceste prețuri depind însă de rezultatul licitației.

⁽⁴⁵⁾ Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor: „O strategie europeană pentru materialele plastice într-o economie circulară” [COM(2018) 28 final din 16 ianuarie 2018]; Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor privind un cadru de monitorizare pentru economia circulară [COM(2018) 29 final din 16 ianuarie 2018].

⁽⁴⁶⁾ Acesta este coeficientul de apel uniform prevăzut în propunerea de regulament al Consiliului de stabilire a măsurilor de punere în aplicare a sistemului de resurse proprii ale Uniunii Europene. Conform propunerii de decizie a Consiliului privind sistemul de resurse proprii ale Uniunii Europene, coeficientul de apel efectiv nu ar trebui să depășească 1,00 euro pe kilogram.

Caseta 2 – Sursa și calitatea datelor privind deșeurile de ambalaje din plastic care nu sunt reciclate

Datele privind generarea și reciclarea ambalajelor sunt deja raportate Comisiei (Eurostat) în temeiul articolului 12 din Directiva 94/62/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 decembrie 1994 privind ambalajele și deșeurile de ambalaje ⁽⁴⁷⁾.

Comisia propune ca, pentru unele state membre, datele privind ambalajele din plastic reciclate să fie îmbunătățite în continuare. Comisia se așteaptă să realizeze acest lucru cu ajutorul unui nou act legislativ în domeniul deșeurilor, care introduce norme de calcul stricte și armonizate. Acest act a fost adoptat în mai 2018 ⁽⁴⁸⁾ și a modificat directiva menționată anterior. Modificările respective aduse directivei, care introduc calcule stricte și armonizate, trebuie să fie transpuse în legislația națională până în iulie 2020.

41. Curtea remarcă faptul că, din motive de confidențialitate a informațiilor statistice ⁽⁴⁹⁾, îi este imposibil să stabilească o pistă de audit completă pe baza căreia să poată documenta compilarea datelor statistice utilizate ca bază pentru calcularea acestei resurse proprii. Se preconizează că verificarea de către Comisie a acestei surse de venituri va face obiectul unui proces de control multianual, cum este cazul resursei proprii bazate pe VNB (a se vedea punctul 18).

42. Resursa proprie bazată pe deșeurile de ambalaje din plastic care nu sunt reciclate este menită să genereze un stimulent pentru statele membre în vederea reducerii deșeurilor de ambalaje din plastic. O schimbare de comportament în acest sens ar putea, pe termen lung, să reducă baza de calcul. Curtea ia notă de faptul că, la fel ca în cazul resursei proprii bazate pe CCCTB, termenul de prescripție nu este aliniat la termenele corespunzătoare resurselor proprii bazate pe TVA și pe VNB (a se vedea punctele 31 și 32, precum și **anexa I**).

43. Comisia estimează că resursa proprie bazată pe deșeurile de ambalaje din plastic care nu sunt reciclate va finanța în medie cu 4 % bugetul anual al UE (7 miliarde de euro) pentru perioada 2021-2027. Aceste estimări se bazează pe presupunerea că toate statele membre își vor atinge țintele stabilite în directive referitor la reciclare. Ele nu țin însă seama de posibila schimbare în comportament menționată anterior.

Eliminarea treptată a corecțiilor

44. Summitul european de la Fontainebleau din iunie 1984 a concluzionat că statele membre ale căror contribuții bugetare sunt excesive în raport cu prosperitatea lor relativă pot beneficia de o corecție. De atunci, sistemul de resurse proprii a inclus o serie de mecanisme de corecție care favorizează un număr de state membre. Acest lucru a făcut ca finanțarea bugetului UE să devină excesiv de complexă și mai puțin transparentă, o critică pe care Curtea a subliniat-o într-o serie de avize anterioare ⁽⁵⁰⁾.

45. Mecanismele de corecție existente în prezent sunt următoarele: corecția în favoarea Regatului Unit ⁽⁵¹⁾, „corecțiile la corecția în favoarea Regatului Unit” stabilite pentru Germania, Țările de Jos, Austria și Suedia, reducerile forfetare aplicate resursei proprii bazate pe VNB pentru Danemarca, Țările de Jos, Austria și Suedia și coeficienții de apel reduși ai TVA-ului pentru Germania, Țările de Jos și Suedia.

46. Una dintre modificările propuse de Comisie în cadrul reformei sale privind sistemul de finanțare a UE constă în a elimina treptat aceste corecții (cu excepția celei în favoarea Regatului Unit, dar incluzând „corecțiile la corecția în favoarea Regatului Unit”) între 2021 și 2025. Sumele de referință ale tuturor corecțiilor pentru cele cinci state membre vizate ⁽⁵²⁾ vor fi bazate pe calculul lor pentru anul 2020 în baza sistemului actual (estimate la un total de 5,8 miliarde de euro). Toate corecțiile vor fi transformate în sume forfetare și vor fi reduse progresiv în tranșe egale (17 % pe an).

⁽⁴⁷⁾ JO L 365, 31.12.1994, p. 10.

⁽⁴⁸⁾ Directiva (UE) 2018/852 a Parlamentului European și a Consiliului din 30 mai 2018 de modificare a Directivei 94/62/CE privind ambalajele și deșeurile de ambalaje (JO L 150, 14.6.2018, p. 141).

⁽⁴⁹⁾ Confidențialitatea informațiilor statistice înseamnă „protejarea datelor confidențiale referitoare la unitățile statistice individuale, care sunt obținute direct în scopuri statistice sau indirect din surse administrative sau din alte surse și implică interzicerea utilizării datelor în alte scopuri decât cele statistice și a divulgării ilegale a acestora”. A se vedea articolul 2 alineatul (1) litera (e) din Regulamentul (CE) nr. 223/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2009 privind statisticile europene și de abrogare a Regulamentului (CE, Euratom) nr. 1101/2008 al Parlamentului European și al Consiliului privind transmiterea de date statistice confidențiale Biroului Statistic al Comunităților Europene, a Regulamentului (CE) nr. 322/97 al Consiliului privind statisticile comunitare și a Deciziei 89/382/CEE, Euratom a Consiliului de constituire a Comitetului pentru programele statistice ale Comunităților Europene (JO L 87, 31.3.2009, p. 164).

⁽⁵⁰⁾ În Avizele sale nr. 2/2012 și nr. 2/2006, Curtea a exprimat o serie de preocupări privind complexitatea și lipsa de transparență a sistemului de resurse proprii actual (și precedent) pentru finanțarea bugetului UE.

⁽⁵¹⁾ Conform propunerii, corecția în favoarea Regatului Unit va continua să se aplice până la încheierea contribuțiilor care vor fi vărsate de această 021Bară la bugetul UE (mai exact, până în 2020).

⁽⁵²⁾ Danemarca, Germania, Țările de Jos, Austria și Suedia.

47. Potrivit Comisiei, eliminarea imediată a corecțiilor începând cu 2021 ar putea duce la o creștere bruscă a contribuțiilor acelor state membre care au beneficiat în trecut de aceste corecții. Curtea consideră că eliminarea treptată a corecțiilor constituie un pas înainte către un sistem mai transparent și mai puțin complex decât cel existent (a se vedea punctele 44 și 45). Conform propunerii Comisiei, corecțiile vor fi eliminate complet în 2026.

Majorarea plafoanelor pentru resurse proprii

48. Plafonul actual pentru resursele proprii necesare pentru a acoperi creditele anuale pentru plăți este fixat la 1,20 % din totalul VNB-urilor statelor membre și, pentru creditele de angajament, la 1,26 %. Având în vedere impactul retragerii Regatului Unit din UE și al incorporării Fondului european de dezvoltare (FED) în bugetul UE, precum și necesitatea de a acoperi datoriile financiare legate de împrumuturi sau de facilități financiare garantate de bugetul UE, Comisia a propus majorarea acestor plafoane la 1,29 % și, respectiv, la 1,35 % din VNB-urile celor 27 de state membre.

PARTEA A TREIA: CONCLUZII ȘI MODIFICĂRI PROPUSE

49. Comisia a propus următoarele modificări pentru viitorul sistem de finanțare a UE, în comparație cu sistemul actual: reducerea resursei proprii bazate pe VNB cu 13 puncte procentuale, introducerea unui pachet de noi resurse proprii (una bazată pe CCCTB, una pe EU ETS și una pe deșeurile de ambalaje din plastic care nu sunt reciclate), care împreună vor forma 12 % din veniturile UE, o creștere ușoară a resursei proprii simplificate bazate pe TVA și menținerea celorlalte surse (resursele proprii tradiționale și alte venituri) la aceleași niveluri globale. Comisia a propus, de asemenea, eliminarea treptată a corecțiilor existente de care beneficiază anumite state membre și majorarea plafoanelor pentru resurse proprii.

50. Documentul de reflecție privind viitorul finanțelor UE a stabilit principiile-cheie ale acestei reforme, ținând seama de recomandările Grupului la nivel înalt privind resursele proprii. Propunerea a preluat o parte dintre aceste recomandări, dar nu pe toate. În plus, reforma nu abordează decât unele dintre deficiențele identificate de Curte în cadrul activităților sale anterioare cu privire la sistemul de resurse proprii existent. În opinia Curții, sistemul propus pentru finanțarea UE rămâne complex.

51. Curtea a constatat că elaborarea acestei propuneri nu a inclus o evaluare de impact exhaustivă, documentată și publicată ca atare (a se vedea punctul 7).

52. În urma examinării sistemului reformat, Curtea a identificat următoarele probleme principale:

- Resursa proprie simplificată bazată pe TVA care a fost propusă include ipoteze privind operațiuni impozitate la cota standard care nu respectă unii dintre pașii de calcul descriși de Comisie (a se vedea punctul 22).
- Întrucât aplicarea resursei proprii bazate pe CCCTB depinde de adoptarea directivei privind această taxă de către Consiliu și de transpunerea acestei directive în legislația națională a statelor membre, ea va fi introdusă progresiv, cel mai devreme după trecerea mai multor ani de la începerea noului cadru financiar multianual (a se vedea punctele 26, 27 și 33).
- EU ETS este un instrument important pentru punerea în aplicare a politicilor UE în domeniul climei și al mediului. Cu toate acestea, resursa proprie propusă bazată pe EU ETS nu generează un stimulente suplimentar pentru statele membre în vederea reducerii emisiilor lor de gaze cu efect de seră. În plus, ea nu este o resursă stabilă, din cauza volatilității prețurilor de licitație ale certificatelor de emisii (a se vedea punctele 36 și 37).
- Resursa proprie bazată pe deșeurile de ambalaje din plastic care nu sunt reciclate oferă un stimulente pentru statele membre în vederea creșterii nivelului de reciclare a ambalajelor din plastic. Calitatea datelor utilizate pentru calcularea acestei resurse proprii trebuie însă îmbunătățită (a se vedea punctele 40 și 42).
- Eliminarea treptată a corecțiilor este un pas înainte către un sistem mai transparent și mai puțin complex. Conform propunerii Comisiei, corecțiile vor fi eliminate complet în 2026 (a se vedea punctul 47).
- În ceea ce privește noile resurse proprii propuse, este posibil să intervină restricții la nivelul competențelor de audit ale Curții în ceea ce privește resursa proprie bazată pe CCCTB și cea bazată pe deșeurile de ambalaje din plastic care nu sunt reciclate. Există riscul ca acest lucru să afecteze susceptibilitatea acestora de a face obiectul auditului și, în consecință, să afecteze răspunderea de gestiune (a se vedea punctele 30 și 41).

Recomandări de îmbunătățire a reformei propuse pentru resursele proprii

53. Curtea recomandă organelor legislative să solicite Comisiei să întreprindă următoarele acțiuni cât mai curând posibil:

Recomandarea 1: Reexaminarea propunerilor legislative

Comisia ar trebui să reexamineze propunerile sale în ceea ce privește noile resurse proprii:

- (a) resursa proprie bazată pe CCCTB – Comisia ar trebui să evalueze cu atenție probabilitatea ca această resursă să fie introdusă în cursul următorului cadru financiar multianual și implicațiile unei eventuale întârzieri;
- (b) resursa proprie bazată pe EU ETS – Comisia ar trebui să clarifice, în propunerea sa, faptul că această resursă nu generează un stimulente suplimentar pentru statele membre în vederea reducerii emisiilor lor de gaze cu efect de seră. Comisia ar trebui să analizeze totodată impactul volatilității asociate acestei surse de venituri;
- (c) resursa proprie bazată pe deșeurile de ambalaje din plastic care nu sunt reciclate – Comisia ar trebui să analizeze cu atenție modul în care sumele estimate a fi colectate prin intermediul acestei resurse ar putea scădea din cauza schimbărilor apărute în comportamentul gospodăriilor și al operatorilor economici.

Recomandarea 2: Reanalizarea propunerii referitoare la resursa proprie simplificată bazată pe TVA

Comisia ar trebui să reanalizeze propunerea sa privind resursa proprie simplificată bazată pe TVA. În cazul în care decide să mențină această sursă de venituri, Comisia ar trebui:

- fie să clarifice faptul că simplificările propuse nu duc la calcularea contribuțiilor de TVA prin luarea în considerare a bazelor impozabile la cota standard;
- fie să introducă o nouă sursă de venituri bazată numai pe veniturile încasate din TVA.

54. **Anexa I** prezintă modificările și observațiile Curții cu privire la propunerile Comisiei discutate în prima și a doua parte a prezentului aviz.

Prezentul aviz a fost adoptat de Curtea de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 9 octombrie 2018.

Pentru Curtea de Conturi

Klaus-Heiner LEHNE

Președinte

ANEXA I

MODIFICĂRILE SUGERATE DE CURTE CU PRIVIRE LA PROPUNERI

Propunerea de decizie a Consiliului privind sistemul de resurse proprii ale Uniunii Europene – COM(2018) 325 final

Referință	Sugestia Curții/modificare propusă	Observații
Introducere	având în vedere avizul Curții de Conturi Europene,	întrucât Parlamentul European a solicitat avizul Curții de Conturi Europene, această referință ar trebui inclusă.
Articolul 2 alineatul (1) litera (b)	Să se elimine „obținute din taxa pe valoarea adăugată colectată pentru produsele sau serviciile impozabile la cota standard” și să se reexamineze propunerea, în lumina celor descrise la Recomandarea 2 .	Metoda propusă de Comisie nu izolează produsele sau serviciile impozabile la cota standard (a se vedea punctul 22).

Propunerea de regulament al Consiliului privind metodele și procedura de punere la dispoziție a resurselor proprii bazate pe baza fiscală consolidată comună a societăților, pe sistemul Uniunii Europene de comercializare a certificatelor de emisii și pe reciclarea deșeurilor de ambalaje din plastic care nu sunt reciclate și privind măsurile menite să răspundă necesităților trezoreriei – COM(2018) 326 final

Referință	Sugestia Curții/modificare propusă	Observații
Articolul 2 alineatul (1) și articolul 13 alineatul (4)	Să se înlocuiască „al șaselea an” cu „al patrulea an”.	Șase ani poate fi o perioadă excesiv de lungă pentru a se menține deschisă posibilitatea revizuirii datelor. Acest lucru creează incertitudine bugetară pentru Comisie și pentru statele membre (a se vedea punctele 31, 32 și 42). Curtea formulează această propunere pentru a alinia cele două noi resurse proprii (cea bazată pe CCCTB și cea bazată pe deșeurile de ambalaje de plastic care nu sunt reciclate) la resursele proprii bazate pe VNB și pe TVA.
Articolul 4	—	Din motive de claritate, această dispoziție ar trebui să facă parte dintr-un amendament care să fie adus Regulamentului (UE, Euratom) nr. 609/2014 (a se vedea punctele 11 și 12).

Propunerea de regulament al Consiliului de modificare a Regulamentului (CEE, Euratom) nr. 1553/89 privind regimul unitar definitiv de colectare a resurselor proprii provenite din taxa pe valoarea adăugată – COM (2018) 328 final

Referință	Sugestia Curții/modificare propusă	Observații
Considerentele 1, 2 și 3 Articolul 1 alineatele (2), (4), (6) și (7)	Să se elimine „la cota standard” și să se reexamineze propunerea, în lumina celor descrise la Recomandarea 2 .	Metoda propusă de Comisie nu izolează produsele sau serviciile impozabile la cota standard (a se vedea punctul 22).

ANEXA II

METODOLOGIA DE CALCUL PRIVIND NOUA RESURSĂ PROPRIE PROPUȘĂ BAZATĂ PE TVA

Sistemul actual:

Metoda de calculare a resurselor proprii bazate pe TVA provenite de la statele membre se întemeiază pe o bază virtual armonizată de calcul al TVA-ului. Scopul acestei metode este de a se evita ca diferitele cote de TVA selectate de statele membre (în limitele stabilite de Directiva TVA) să influențeze contribuțiile de plată ale acestora. Această metodă complexă are ca punct de plecare suma colectată cu titlu de TVA de fiecare stat membru (veniturile încasate de fiecare stat membru) și, după efectuarea corecțiilor și a compensațiilor necesare, această sumă se împarte la cota medie ponderată. Cota medie ponderată este rezultatul unei analize statistice complexe a diferitelor bunuri și servicii care sunt supuse impozitării TVA și a cotelor de TVA aplicate în toate statele membre. Baza virtual armonizată de calcul al TVA-ului rezultată este apoi înmulțită cu un coeficient de apel fix pentru a se obține contribuția fiecărui stat membru.

Acest calcul este ilustrat prin următoarea formulă, care se aplică pentru fiecare stat membru:

$$\text{Resursa proprie bazată pe TVA} = \frac{\text{Total venituri încasate din TVA (ajustat)}}{\text{Coeficientul de apel}} \times \text{Cota medie ponderată}$$

Noul sistem propus:

Din cauza complexității calculului cotei medii ponderate, Comisia propune eliminarea acestor etape, în favoarea unei abordări simplificate. Sistemul nou propus de Comisie se bazează pe operațiuni supuse unei cote standard, ceea ce înseamnă că bunurile și serviciile pentru care se aplică alte cote de impozitare sunt excluse.

Comisia a analizat datele pentru perioada 2011-2015 și a constatat că, în medie, bunurile și serviciile impozabile la cota standard reprezentau aproximativ 74 % din operațiuni. Procentul varia între 46 % și 99 %, în funcție de statul membru. Comisia a concluzionat că 45 % reprezenta procentul comun la nivelul Uniunii aferent bunurilor și serviciilor care sunt impozitate la cota standard.

Primul pas în calculul propus de Comisie constă în aplicarea acestei rate de 45 % la totalul veniturilor încasate din TVA de fiecare stat membru, dat fiind că nu există date disponibile cu privire la defalcarea bunurilor și serviciilor în funcție de cota de impozitare. Comisia se bazează pe ipoteza că această operațiune de înmulțire va avea ca rezultat, pentru fiecare stat membru, **veniturile încasate pe baza unei cote standard**. În opinia Curții, această metodologie nu este corectă. Rezultatul înmulțirii utilizând o rată de 45 % nu exclude veniturile încasate pe baza unor alte cote de TVA. Rezultatul înseamnă doar 45 % din totalul veniturilor încasate (45 % din bunurile și serviciile impozitate la cota standard plus 45 % din bunurile și serviciile impozitate la alte cote). Acest rezultat nu este echivalent cu „veniturile încasate pe baza unei cote standard”.

Al doilea pas constă în împărțirea „veniturilor încasate pe baza cotei standard” ale statelor membre la cota standard de TVA a fiecărui stat. Potrivit Comisiei, se obține astfel **baza impozabilă la cota standard**. Aceasta din urmă reprezintă așadar un mix de venituri încasate pe baza unor cote diferite, dar împărțite la o cotă standard unică; ea nu are foarte mult sens în realitate.

În sfârșit, Comisia propune aplicarea unui coeficient de apel (1 % până la maximum 2 %) la baza impozabilă la cota standard.

Acești pași pot fi rezumați prin următoarea formulă:

$$\text{Resursa proprie bazată pe TVA} = \frac{45 \% \times \text{Total venituri încasate din TVA}}{\text{Cota standard de TVA}} \times \text{Coeficientul de apel}$$

Aceasta poate fi rescrisă din punct de vedere pur matematic astfel:

$$\text{Resursa proprie bazată pe TVA} = \frac{\text{Total venituri încasate din TVA}}{\text{Cota standard de TVA}} \times 45 \% \times \text{Coeficientul de apel}$$

Se poate ajunge astfel la exact aceleași cifre pur și simplu prin împărțirea veniturilor totale încasate din TVA la cota standard și prin aplicarea unui coeficient de apel de 0,45 % (1 % din 45 %).

Prin urmare, Curtea concluzionează că Comisia a înlocuit cota medie ponderată complexă cu o cotă standard simplă în procesul de calcul. Cu toate acestea, ipotezele utilizate de Comisie pentru a calcula contribuțiile de TVA simplificate nu respectă unii dintre pașii de calcul descriși în propunere.
