

PROCEDURA DE LEGIFERARE A UNIUNII EUROPENE ÎN MATERIE DE FISCALITATE

THE LEGISLATIVE PROCEDURE OF THE EUROPEAN UNION IN THE FIELD OF TAXATION

CZU: 341.217(4):342.3:351.713

<https://doi.org/10.59295/spd2025j.38>

Natalia SUCEVEANU

ORCID: 0000-0002-3306-484X

E-mail: natalia.suceveanu@gov.md

Cancelaria de Stat, Chișinău, Republica Moldova

Summary. *This article examines the special legislative procedure governing EU tax law, highlighting the legal constraints imposed by the Treaties and the institutional imbalance arising from the requirement of unanimity in the Council and the merely consultative role of the European Parliament. The study provides a juridical analysis of the actors and mechanisms involved, assessing their implications for democratic legitimacy and legislative efficiency. Particular attention is given to the relevance of this framework for EU candidate states, especially the Republic of Moldova, which must prepare to integrate into and operate within this distinct legislative model.*

Keywords: *accession, acceleration, conditionality, credibility, transparency, sovereignty.*

INTRODUCERE

Regimul fiscal al Uniunii Europene (UE) este guvernat de principiul suveranității statelor membre, intervenția normativă a UE fiind permisă doar în limitele expres prevăzute de tratatele constitutive. În acest cadru restrâns, procedura legislativă aplicabilă în materie fiscală constituie o excepție de la regula codeciziei, fiind calificată drept procedură specială, ce impune unanimitate în Consiliu și consultarea formală a Parlamentului European. Studiul de față urmărește analiza juridică a acestui mecanism decizional derogatoriu, evidențiind raporturile instituționale, fundamentele tratatelor și implicațiile asupra legitimității democratice a actului normativ. Totodată, cercetarea abordează impactul acestui model decizional asupra statelor candidate la aderare, cu accent pe Republica Moldova, obligate să integreze și să aplice acest regim legislativ distinct.

MATERIAL ȘI METODĂ

Analiza se fundamentează pe examinarea cadrului juridic al UE în materie fiscală, incluzând tratatele constitutive, jurisprudența relevantă și documentele instituțiilor europene. Metoda aplicată este cea juridico-analitică, vizând identificarea particularităților procedurii legislative speciale și evaluarea impactului acestora asupra statelor membre și a celor în curs de aderare, cu accent pe Republica Moldova.

REZULTATE ȘI DISCUȚII

Competența Uniunii în materie de fiscalitate. În stadiul actual al dreptului UE, statele membre ale UE se bucură de suveranitate fiscală. Astfel, în lumina principiilor constituționale fundamentale ale ordinii juridice a UE, care reglementează repartizarea competențelor între UE și statele membre, astfel cum sunt prevăzute în special la art. 4 și 5 din Tratatul privind Uniunea Europeană [1] (în continuare – *TUE*), și a principii-lui autonomiei fiscale a statelor membre care decurge din acestea, fiscalitatea este de competența statelor membre ale UE.

Actele juridice ale Uniunii care vizează armonizarea impozitării între statele membre sunt adoptate în unanimitate de Consiliul Uniunii Europene, care reunește guvernele naționale. Parlamentul European este doar consultat cu privire la aceste chestiuni. De precizat că, până în prezent, statelor membre ale UE le revine, în primul rând, sarcina de a defini și de a percepe impozite pe teritoriile lor naționale. Competența de legiferare a UE în domeniul fiscal rămâne modestă și se referă, în principal, la *buna funcționare a pieței interne și la libera concurență*. În orice caz, instituțiile UE, inclusiv Parlamentul European, nu pot acționa în afara cadrului legal stabilit în tratatele constitutive ale UE.

De menționat că acțiunea UE în domeniul fiscal nu se oprește la *adoptarea actelor legislative de către Consiliu*. Există și alte mijloace de intervenție. Astfel, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții de Justiție a Uniunii Europene, chiar dacă statele membre se bucură de suveranitate fiscală, orice măsură fiscală adoptată de un stat membru trebuie să respecte normele privind ajutoarele de stat ale Uniunii [2]. Astfel, intervențiile statelor membre privind fiscalitatea directă, chiar dacă privesc chestiuni care nu au făcut obiectul unei armonizări în UE, nu sunt excluse din domeniul de aplicare al reglementării privind controlul ajutoarelor de stat. În acest sens, Comisia Europeană este competentă să adopte decizii prin care interzice anumite regimuri fiscale adoptate de statele membre, pe motiv că acestea constituie ajutoare de stat incompatibile cu piața internă.

Pentru a asigura buna funcționare a pieței interne, UE poate adopta dispoziții care vizează armonizarea legislațiilor naționale privind impozitul pe cifra de afaceri, accizele și alte impozite indirecte (art. 113 din Tratatul de funcționare a Uniunii Europene – *în continuare (TFUE)*) [1] sau poate adopta directive pentru apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre (art. 115 din TFUE) [1]. Cu toate acestea, tratatele stipulează că aceste directive sunt adoptate prin intermediul unei proceduri legislative „speciale”.

Din punct de vedere tehnic, începând cu Tratatul de la Lisabona, în vigoare de la 1 decembrie 2009, procedura legislativă „ordinară” (art. 289 și 294 TFUE) [1] devine regulă în procesul legislativ al UE și prevalează pentru majoritatea politicilor UE, *excepție făcând și domeniul fiscalității*.

În cadrul procedurii legislative ordinare, Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene, instituția care reunește reprezentanții guvernelor statelor membre, sunt pe picior de egalitate atunci când vine vorba despre discutarea propunerilor Comisiei. De reținut că legislația UE, potrivit procedurii legislative ordinare, este adoptată, în prin-

cipiu, de o majoritate calificată a statelor membre, Parlamentul European acționând în calitate de colegislator. Majoritatea calificată trebuie să fie formată din cel puțin 55% din statele membre (adică minimum 15 din 27 de state), care constituie 65% din populația UE (art. 16 TUE) [1]. Există o minoritate de blocaj, care trebuie să includă cel puțin patru state membre, reprezentând 35% din populație.

Cu toate acestea, atunci când tratatele prevăd o *procedură specială* într-un anumit domeniu, normele decizionale diferă (art. 289 TFUE) [1]. Când o procedură legislativă specială este menționată în tratatele UE, acesta este un indiciu că cel puțin unul dintre statele membre a fost reticent în privința transferării de competențe către UE sau negativist în privința conferirii de puteri egale Parlamentului European.

Astfel, în cadrul procedurilor speciale prevăzute la art. 113 și 115 [1] din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Consiliul Uniunii Europene (adică guvernele statelor membre) adoptă *în unanimitate* directivele fiscale. Parlamentul European este consultat doar cu privire la propunerile Comisiei Europene. Avizele sale îi permit să participe la discuțiile privind substanța legislației și sunt, evident, de o importanță reală, dar nu sunt obligatorii din punct de vedere juridic pentru Consiliu.

Limitele de acțiune ale instituțiilor UE. Punctul de plecare al procesului legislativ al UE în materie fiscală – orice inițiativă legislativă de natură fiscală – începe cu adoptarea de către Comisie, sau mai precis de către Colegiul celor 27 de comisari, a unei propuneri de directivă sau de regulament. Reamintim că una dintre cele mai importante competențe ale Comisiei este dreptul de inițiativă (art. 17 TUE) [1], astfel Comisia deține monopolul asupra tuturor inițiativelor legislative la nivel european. Comisia are puterea de a-și retrage propria inițiativă legislativă dacă consideră că aceasta a fost denaturată de statele membre, în special în timpul negocierilor. În consecință, poate împiedica Consiliul să adopte un act legislativ pe care îl consideră contrar intereselor unionale. Vom vedea că Parlamentul European, care ar trebui să fie expresia puterii legislative, nu are nici măcar capacitatea de a propune inițiative legislative în acest domeniu.

Ca parte a procesului de inițiere a legislației, Comisia Europeană încearcă tot mai mult să implice agenții economici în procesul legislativ. Înainte de a adopta o inițiativă legislativă (acest lucru se întâmplă foarte des în domeniul fiscal), Comisia Europeană informează mai întâi părțile interesate cu privire la intenția sa de a interveni în respectivul domeniu, prin intermediul legislației *soft* (prezentarea de comunicări sau cărți albe). Pentru a întări legitimitatea procesului decizional, Comisia a depus eforturi pentru a îmbunătăți transparența, în special prin adoptarea anumitor practici, cum ar fi organizarea de consultări publice și prezentarea de studii de impact, pentru a justifica opțiunile făcute. Așadar, Comisia Europeană implică din ce în ce mai frecvent mediul de afaceri în procesul legislativ într-un stadiu incipient. Acest principiu este unul exportat de către Comisie în relațiile cu țările candidate la aderare. Rapoartele de țară ale Comisiei recomandă Republicii Moldova să asigure o implicare incluzivă, chiar în etapa incipientă, a mediului de afaceri și a tuturor actorilor interesați de procesul de elaborare a politicilor publice și a actelor normative [3].

Odată adoptată de către Colegiul comisarilor, inițiativa legislativă este transmisă celorlalte instituții și organe ale Uniunii, în cazul legislației fiscale – Parlamentului European, Consiliului Uniunii Europene și Comitetului Economic și Social.

Așa cum am menționat în introducere, în materie fiscală este prevăzută o procedură legislativă specială. În cadrul acestei proceduri, Consiliul Uniunii Europene *legiferează singur*, iar Consiliul Economic și Social și Parlamentul European joacă un rol secundar, emițând doar avize.

De fapt, rolul Consiliului Economic și Social (organ consultativ, format din reprezentanții organizațiilor patronale, salariale și ai altor reprezentanți ai societății civile din statele membre) este foarte limitat din cauza lipsei sale de putere în cadrul procedurii legislative, chiar dacă, formal, avizul său (care nu este obligatoriu din punct de vedere juridic) este necesar pentru adoptarea unei directive.

Parlamentul European, care este singura instituție aleasă în mod democratic de către cetățenii UE și care beneficiază de legitimitatea sufragiului direct, nu are o pondere legislativă în materie fiscală. Ca și Comitetul Economic și Social, emite doar avize fără caracter obligatoriu. De asemenea, ca și în cazul Comitetului Economic și Social, avizele sale pot fi sau nu urmate, iar amendamentele propuse pot să fie sau nu luate în considerare (Parlamentul primește adesea un răspuns formal din partea Comisiei Europene că acestea vor fi luate în considerare în timpul negocierilor din cadrul Consiliului). Avizul Parlamentului trebuie să fie adoptat, chiar dacă s-a ajuns deja la un acord la nivelul Consiliului, caz în care se vorbește despre un acord politic, deoarece avizul formal al Parlamentului este esențial pentru ca acesta să fie formalizat. Or, în absența avizului, Parlamentul European are dreptul să inițieze la Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) o acțiune în anulare (art. 263 (2) TFUE) [1] pe motivul încălcării tratatelor sau a oricăror norme fundamentale de procedură.

În cazul în care Comisia ar accepta amendamentele propuse de Parlament, aceasta ar trebui să prezinte în mod oficial un act legislativ modificat, ceea ce ar prelungi și mai mult procesul legislativ, care este unul laborios prin definiție. Prin urmare, de multe ori avizele nu sunt luate în considerare.

Ca în toate procedurile legislative naționale, proiectele legislative sunt examinate mai întâi de către comisiile parlamentare specializate. În domeniul fiscal, la nivelul UE, Comisia pentru Afaceri Economice și Monetare a Parlamentului European este responsabilă de examinarea propunerilor legislative prezentate de Comisie. În principiu, lucrările sale sunt deschise publicului, iar reprezentanții direcțiilor generale/serviciilor Comisiei sunt prezenți pentru a apăra propunerile din punct de vedere tehnic și pentru a răspunde întrebărilor deputaților europeni. Se întâmplă foarte rar ca reprezentanții Consiliului să participe la aceste reuniuni. Acest lucru arată clar lipsa de atenție a statelor membre Parlamentului European în domeniile în care acestea legiferează în baza procedurii legislative speciale. Or, în domeniul fiscalității, statele membre au fost reticente în privința colegierării pe picior de egalitate cu Parlamentul. Alte comisii parlamentare pot fi, de asemenea, invitate să-și prezinte avizul, care va fi luat în considerare de comisia

parlamentară competentă. În cele din urmă, avizele sunt adoptate în sesiune plenară și transmise Consiliului Uniunii Europene.

Pe scurt, în comparație cu celelalte competențe ale Parlamentului European în alte domenii, s-ar putea crede că acesta este marginalizat în domeniul politicii fiscale a UE. Cu toate acestea, nu trebuie să ne oprim la concluzia inițială.

La fel ca multe parlamente naționale, Parlamentul European exercită, pe lângă funcțiile sale legislative, „funcții de control politic și de consiliere” (art. 14 din TUE) [1]. Controlul politic poate lua forma unor comisii parlamentare speciale, constituite temporar pentru a se ocupa de o anumită problemă (art. 207 din Regulamentul de procedură al Parlamentului European), sau chiar a unor comisii de anchetă, pentru a examina acuzațiile de încălcare sau de administrare defectuoasă în aplicarea dreptului UE de către instituțiile europene sau autoritățile statelor membre (art. 226 din TFUE și art. 208 din Regulamentul de procedură al Parlamentului European).

Crearea, în anul 2020, a Subcomisiei pentru chestiuni fiscale (FISC) (Decizia Parlamentului European din 18 iunie 2020 privind constituirea Subcomisiei pentru chestiuni fiscale) [4] a reprezentat un pas important în consolidarea rolului Parlamentului European în dezbaterile fiscale internaționale.

Înainte de înființarea Comisiei permanente FISC, Parlamentul și-a exprimat tot mai mult opinia privind chestiunile fiscale prin intermediul comisiilor sale temporare și de anchetă [5]. FISC a fost înființată pentru a continua lupta împotriva evitării obligațiilor fiscale, a consolida transparența financiară și a facilita buna funcționare a pieței unice și, nu în ultimul rând, pentru a contribui la elaborarea unei politici fiscale a UE mai simple, mai eficiente și mai sustenabile.

Datorită activismului în cadrul funcțiilor sale de control politic, Parlamentul European a reușit, într-o anumită măsură, să compenseze slăbiciunea competențelor sale legislative. Rezultatele anchetelor efectuate de către diferitele comisii parlamentare au conferit mai multă greutate avizelor sale privind directivele de armonizare a legislațiilor fiscale naționale.

Ultima instituție europeană și cea mai importantă din perspectiva competenței în materie fiscală implicată în procesul legislativ este Consiliul Uniunii Europene (a nu se confunda cu Consiliul European, ai cărui membri sunt șefii de state sau de guverne) – în acest caz Ecofin, Consiliul miniștrilor economiei și finanțelor. Această configurație a Consiliului deține adevărata putere legislativă în materie fiscală.

În practică, reprezentanții la nivel ministerial ai statelor membre, de fapt funcționarii fiscali, sunt cei care negociază inițiativele legislative prezentate de Comisie în cadrul grupurilor de lucru/comitetelor specializate. Lucrările sunt dirijate de președinția rotativă, care este asigurată prin rotație din șase în șase luni de fiecare stat membru al UE. În cursul acestei perioade, președinția conduce reuniunile la toate nivelurile în Consiliu, contribuind la asigurarea continuității lucrărilor UE în cadrul Consiliului. Președinția joacă un rol major în stabilirea succesiunii lucrărilor, a priorităților acordate dosarelor și a căutării de compromisuri. Până a fi adoptată formal

de către Consiliu (adică miniștrii statelor membre), inițiativa legislativă este examinată și aprobată la două niveluri inferioare – nivelul tehnic, format din funcționarii publici din cadrul ministerelor de linie ale statelor membre, și nivelul politico-diplomatic, în cadrul Comitetului reprezentanților permanenți ai statelor membre (COREPER), format din ambasadori și adjuncții acestora. În cazul în care Consiliul nu ajunge la un acord unanim asupra textului inițiativei legislative, actul se consideră neadoptat, iar procedura legislativă se încheie.

Deși, cum am menționat mai sus, Consiliul este obligat doar să consulte Parlamentul în privința unei inițiative legislative în materie fiscală, acesta nu poate lua decizia finală înainte ca Parlamentul să-și fi dat avizul, astfel încât să poată efectiv să ia cunoștință de avizul Parlamentului [6]. Pe de altă parte, neașteptarea avizului Parlamentului constituie o încălcare a unei cerințe procedurale esențiale, inclusiv a principiului cooperării loiale prevăzut la art. 4 TUE [7]. Dacă o parte esențială a proiectului a fost modificată de către Consiliu sau Comisie, Parlamentul trebuie să fie consultat din nou [8].

CONCLUZII

Legiferarea în materie fiscală la nivelul UE se desfășoară printr-o procedură specială, caracterizată prin regula unanimității în Consiliu și prin rolul consultativ al Parlamentului European. Acest regim derogatoriu protejează suveranitatea fiscală a statelor membre, dar limitează eficiența și participarea democratică în procesul decizional. Pentru Republica Moldova, viitoare parte la acest mecanism, înțelegerea și asumarea cadrului juridic aplicabil este esențială. Exercitarea dreptului de veto presupune nu doar protejarea intereselor naționale, ci și angajamentul față de cooperarea loială în procesul legislativ al Uniunii. În acest sens, autoritatea fiscală națională va trebui să contribuie activ, prin expertiză tehnico-juridică, la formularea pozițiilor în cadrul Consiliului și la implementarea coerentă a normelor europene, transformând astfel integrarea într-un vector de modernizare instituțională și normativă.

REFERINȚE:

1. Tratatul UE: Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) și Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene (TFUE) – versiuni consolidate, JO C 202, 7.06.2016 [Accesat: 23.03. 2025].
2. Hotărârea din 12 iulie 2012, Comisia/Spania, C-269/09, EU:C:2012:439, punctul 47 și jurisprudența citată [Accesat: 20.04. 2025]
3. Raportul de țară al Comisiei 2023; Raportul de țară al Comisiei 2024 https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_698%20Moldova%20report.pdf https://enlargement.ec.europa.eu/moldova-report-2024_en [Accesat: 23.03. 2025].
4. Parlamentul European: <https://www.europarl.europa.eu/committees/ro/fisc/home/subject-files#:~:text=The%20Subcommittee%20on%20Tax%20>

Matters,tax%20matter%20through%20temporary%20committees [Accesat: 13.03. 2025].

5. Parlamentul European: Decizia Parlamentului European din 12 februarie 2015 privind constituirea și stabilirea atribuțiilor, componenței numerice și a duratei mandatului Comisiei speciale pentru deciziile fiscale și alte măsuri similare sau cu efecte similare (2015/2566(RSO)); Decizia Parlamentului European din 2 decembrie 2015 privind constituirea și stabilirea atribuțiilor, componenței numerice și a duratei mandatului Comisiei speciale pentru deciziile fiscale și alte măsuri similare sau cu efecte similare (TAXE 2) (2015/3005(RSO)); Decizia (UE) 2016/1021 a Parlamentului European din 8 iunie 2016 privind constituirea unei Comisii de anchetă pentru examinarea pretensei încălcări a dreptului Uniunii și administrării defectuoase în aplicarea acestuia în legătură cu spălarea de bani, evitarea sarcinilor fiscale și evaziunea fiscală, precum și competențele, componența și mandatul comisiei; Decizia Parlamentului European din 1 martie 2018 privind constituirea și stabilirea responsabilităților, componenței numerice și a duratei mandatului unei comisii speciale pentru nereguli financiare, evaziune fiscală și evitarea sarcinilor fiscale (TAX3) (2018/2574(RSO)) [Accesat: 15.04. 2025].
6. Curtea Europeană de Justiție: Hotărârile CEJ: Case C-417/93, Parliament v Council, ECLI:EU:C:1995:127, para. 10 [Accesat: 12.04. 2025].
7. Curtea Europeană de Justiție Hotărârile CEJ: Case 138/79, Roquette Frères, Case 139/79, Maizena v Council Isoglucose) [Accesat: 18.04. 2025].
8. Curtea Europeană de Justiție: Hotărârile CEJ: Case C-388/92, Parliament v Council; Case C-280/93, Germany v Council, Case C-21/94, Parliament v Council) [Accesat: 18.04. 2025].