# LOCUL ȘI ROLUL AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE ÎN DOMENIUL FISCAL

***Viorel RUSU,***
***magistru în drept, lector superior universitar,***
***Universitatea de Stat din Moldova***

## SUMMARY

*Taxation area can be divided into two basic sections: i) central (state) taxes, fees and ii) local taxes and fees. This division was due to the action of constitutional principles of public service decentralization and local autonomy. Given the competences in taxation of local public administration authorities, they can be divided into two categories:*

*1) The authorities which perform fiscal policy powers;*

*2) The authorities exercising tax administration prerogatives.*

*Local Tax and Fees Collection Service within municipalities has an important role in this process.*

Conform art. 132 din Constituția Republicii Moldova, impozitele, taxele și orice venituri ale bugetului de stat și ale bugetului asigurărilor sociale de stat, ale bugetelor raioanelor, orașelor și satelor se stabilesc, conform legii, de organele reprezentative respective, iar orice alte prestări sunt interzise. [1] Astfel, domeniul fiscal poate fi divizat în două compartimente: a) impozitele și taxele centrale (de stat) și b) impozitele și taxele locale. Această divizare s-ar datora și acțiunii principiilor constituționale ale descentralizării serviciilor publice și autonomiei locale.

Vorbind despre aspectele de drept comparativ în domeniul fiscalității locale, de exemplu, în România și Franța, organele legislative au procedat la modificări în legislație în direcția descentralizării administrative, deși în aspect financiar punerea în practică a noilor prevederi întâmpină dificultăți din punctul de vedere al deficienței resurselor bugetului central. [6]

Reieșind din competențele în domeniul fiscal, autoritățile administrației publice locale pot fi divizate în două categorii:

a) autorități ce exercită atribuții de politică fiscală;

b) autorități ce exercită atribuții de administrare fiscală.

La prima categorie ar putea fi atribuite consiliile locale și primarii (primăriile). Consiliul local decide punerea în aplicare și modificarea, în limitele competenței, a impozitelor și taxelor locale, a modului și a termenelor de plată a acestora, precum și acordarea de facilități pe parcursul anului bugetar. [4] De asemenea, consiliul local aprobă bugetul local, modul de utilizare a fondului de rezervă, precum și a fondurilor speciale, aprobă împrumuturile și contul de încheiere a exercițiului bugetar; operează modificări în bugetul local. El nu poate adopta decizii care implică anumite cheltuieli fără indicarea sursei de acoperire a costului realizării deciziilor respective, respectiv acumularea veniturilor din surse locale este extrem de necesară.

La rândul său, primarul asigură executarea deciziilor consiliului local, inclusiv elaborarea proiectului de buget local al unității administrativ-teritoriale pe următorul an bugetar și a contului de încheiere a exercițiului bugetar și le

prezintă spre aprobare consiliului. El exercită funcția de ordonator principal de credite al satului (comunei), orașului (municipiului); verifică, din oficiu sau la cerere, încasarea și cheltuirea mijloacelor de la bugetul local și informează consiliul local despre situația existentă. [4]

Atribuțiile de administrare fiscală se exercită, în general, de organe cu atribuții de administrare fiscală cum ar fi: organele fiscale, organele vamale, serviciile de colectare a impozitelor și taxelor locale din cadrul primăriilor și alte organe abilitate, conform legislației. [2]

Organele cu atribuții de administrare fiscală conlucrează între ele, în procesul exercitării atribuțiilor respective, și colaborează cu alte autorități publice. În cazul efectuării unor acțiuni în baza înțelegerilor reciproce, se informează despre măsurile întreprinse și despre rezultatele lor, fac schimb de informații în scopul exercitării atribuțiilor. Legea permite ca ele să prezinte informațiile de care dispun referitor la un contribuabil concret:

a) funcționarilor fiscali și persoanelor cu funcție de răspundere ale organelor cu atribuții de administrare fiscală, în scopul îndeplinirii de către ei a atribuțiilor de serviciu;

b) autorităților administrației publice centrale și locale, în scopul îndeplinirii de către acestea a atribuțiilor;

c) instanțelor de judecată, în scopul examinării cazurilor ce țin de competența acestora;

d) organelor de drept – informația necesară în cadrul urmăririi penale și/sau privind încălcările fiscale;

e) Comisiei Electorale Centrale și Curții de Conturi, în scopul îndeplinirii funcțiilor acesteia;

f) organelor fiscale ale altor țări, în conformitate cu tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte;

g) executorilor judecătorești, pentru executarea documentelor executorii;

h) coordonatorilor oficiilor teritoriale ale Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat, pentru verificarea veniturilor solicitanților de asistență juridică garantată de stat;

i) organelor abilitate cu funcții în domeniul migrației – informația despre obiectele impozabile ale imigranților, în scopul îndeplinirii de către acestea a atribuțiilor;

j) organelor cu atribuții de aprobare a prețurilor și tarifelor, în scopul îndeplinirii de către acestea a atribuțiilor;

k) contribuabilului – informația cu caracter personal despre acesta privind obligațiile fiscale și alte plăți la bugetul public național, a căror evidență este ținută de organul fiscal;

l) mijloacelor de informare în masă – informația despre sumele de plăți achitate la bugetul public național și/sau încălcările fiscale dacă acest fapt nu este în detrimentul intereselor legale ale organelor de drept și judiciare.

Însă persoanele și autoritățile publice cu atribuții de administrare fiscală poartă răspundere, conform legislației în vigoare, pentru neasigurarea confidențialității și securității informației primite, precum și pentru utilizarea acesteia în alte scopuri decât cele stabilite.

Prevederile respective trebuie aduse în concordanță cu dispozițiile legislației fiscale privind secretul fiscal, care se consideră orice informație de care dispun organele cu atribuții de administrare fiscală, inclusiv informația despre contribuabil ce constituie secret comercial, cu excepția informației despre încălcarea legislației fiscale.

Conform legii, [2] Serviciul de colectare a impozitelor și taxelor locale, ca organ cu atribuții de administrare a impozitelor și taxelor, funcționează în cadrul primăriilor și exercită atribuții referitor la evidența contribuabililor ale căror obligații fiscale sunt calculate de serviciul respectiv, precum și evidența obligațiilor aferente anumitor impozite și taxe locale, cum ar fi:

a) întreprinderea de măsuri pentru asigurarea stingerii obligațiilor fiscale;

b) popularizarea legislației fiscale și examinarea scrisorilor, cererilor și reclamațiilor contribuabililor;

c) efectuarea controalelor fiscale;

d) asigurarea evidenței integrale și conforme a contribuabililor și a obligațiilor fiscale, cu excepția celor administrate de alte organe.

Atribuțiile privind compensarea sau restituirea sumelor plătite în plus și a sumelor care, conform legislației fiscale, urmează a fi restituite, executarea silită a obligațiilor fiscale și tragerea la răspundere pentru încălcări fiscale sunt exercitate de serviciul respectiv în comun cu organul fiscal.

Respectiv, Serviciul de colectare a impozitelor și taxelor locale este învestit cu dreptul:[1]

- de a efectua controale asupra modului în care contribuabilul respectă legislația fiscală;
- de a cere explicațiile și informațiile de rigoare asupra problemei identificate în timpul controlului,
- de a aplica majorări de întârziere (penalități);
- de a încasa în numerar impozite, taxe, majorări de întârziere (penalități) și/sau amenzi;
- să ceară și să primească gratuit de la orice persoană informații, date, documente necesare în exercitarea atribuțiilor, cu excepția informațiilor care constituie secret de stat, precum și copiile de pe ele, dacă acestea se anexează la actul de control;
- să efectueze vizite fiscale;[2]
- să deschidă și să examineze, să sigileze încăperile de producție, depozitele, spațiile comerciale și alte încăperi, indiferent de locul aflării lor, folosite pentru obținerea de venituri sau pentru întreținerea obiectelor impozabile, cu excepția domiciliului și a reședinței, a altor obiecte și documente;

- să aibă acces la sistemul electronic de evidență contabilă al contribuabilului;

- să solicite organelor competente din alte state informații despre activitatea contribuabililor fără acordul acestora din urmă.[3]

Alte drepturi prevăzute de legea fiscală, cu excepția aplicării majorării de întârziere, se exercită în comun cu organul fiscal, cum ar fi controlul autenticității datelor din documentele de evidență și din dările de seamă fiscale ale contribuabilului; ridicarea de la contribuabil a documentelor în cazurile și în modul prevăzut de legislația fiscală; constatarea încălcărilor legislației fiscale și aplicarea măsurilor prevăzute de legislație; pornirea în instanțele judecătorești competente a acțiunilor contra contribuabililor; solicitarea și verificarea lichidării încălcării legislației fiscale, aplicarea, după caz, a măsurilor de constrângere; primirea în numerar a impozitelor, taxelor, majorărilor de întârziere (penalități)[4] și/sau amenzilor; efectuarea executării silite a obligațiilor fiscale în modul stabilit de legislația fiscală; sechestrarea, în modul stabilit, a oricărui bun, cu excepția celui care, în conformitate cu legislația fiscală și cu alte acte legislative, nu este sechestrabil.

Cât privește obligațiile Serviciului de colectare a impozitelor și taxelor locale, acesta este obligat:

a) să acționeze în strictă conformitate cu Constituția Republicii Moldova, cu legislația fiscală și cu alte acte normative;

b) să trateze cu respect și corectitudine contribuabilul, reprezentantul lui, alți participanți la raporturile fiscale;

c) să popularizeze legislația fiscală;

d) să informeze contribuabilul, în cazurile prevăzute de legislația fiscală sau la solicitarea acestuia, despre drepturile și obligațiile sale;

e) să informeze contribuabilul, la cerere, despre impozitele și taxele în vigoare, despre modul și termenele lor de achitare și despre actele normative respective;

d) în lipsa tratatului internațional care reglementează impozitarea sau include norme care reglementează impozitarea, la solicitarea scrisă a nerezidentului sau persoanei împuternicite de el (plătitorul venitului), să elibereze certificatul despre sumele veniturilor obținute în Republica Moldova și impozitele achitate (reținute);

e) să primească și să înregistreze cereri, comunicări și alte informații despre încălcările fiscale și să le verifice, după caz;

f) să țină evidența contribuabililor și a obligațiilor fiscale;

g) la cererea scrisă a contribuabilului, în care se indică destinația certificatului, să elibereze, în cazurile reglementate de legislație sau la solicitarea organelor și autorităților publice abilitate legal, certificate privind lipsa sau existența restanțelor față de buget;

h) să țină evidența contribuabililor, ale căror obligații fiscale sunt calculate de serviciul respectiv și evidența acestor obligații fiscale, inclusiv a restanțelor, să transfere la buget sumele încasate ca impozite, taxe, majorări de întârziere (penalități), amenzi, conform legislației fiscale și în modul stabilit de Guvern;

i) să întocmească, cu concursul organului fiscal, avizele de plată ale obligațiilor fiscale, să distribuie gratuit contribuabililor formulare tipizate de dări de seamă fiscale;

j) să remită contribuabililor, conform legislației fiscale, avizele de plată a obligațiilor fiscale, precum și deciziile emise;

k) să execute în comun cu organul fiscal astfel de obligații cum ar fi compensarea sau perfectarea materialelor, la cererea contribuabilului, pentru restituirea sumelor plătite în plus sau a sumelor care, conform legislației fiscale, urmează a fi restituite, precum și să efectueze controale fiscale și să întocmească actele de rigoare;

l) să prezinte lunar, cel târziu la data de 3 a fiecărei luni, în modul stabilit de Guvern, organului fiscal darea de seamă privind impozitele și taxele administrate;

m) să execute alte obligații prevăzute expres de legislația fiscală.

În urma analizei atribuțiilor, drepturilor și obligațiilor menționate, se observă o anumită incertitudine în statutul juridic al serviciului de colectare a impozitelor și taxelor locale, inclusiv rolul acestuia în administrarea impozitelor și taxelor locale. Ar fi necesar de creat mecanisme care să permită asigurarea unui rol independent al serviciilor de colectare a impozitelor și taxelor locale și, doar în caz de necesitate, solicitarea de către administrația publică locală a asistenței organului fiscal în exercitarea unor atribuții complexe de administrare fiscală.

În exercitarea atribuțiilor sale Serviciul de colectare a impozitelor și taxelor locale nu este subiect decizional sau subiect de drept administrativ. [3] Decizia ce ține de exercitarea atribuțiilor Serviciului de colectare a impozitelor și taxelor locale este emisă prin dispoziția primarului sau pretorului – în cazul mun. Chișinău. În cazul atribuțiilor exercitate în comun cu organul fiscal, decizia este emisă de conducerea organului fiscal după ce s-a consultat cu primarul sau pretorul. Dacă primarul sau pretorul refuză să semneze decizia, aceasta capătă putere juridică din momentul semnării de către conducerea organului fiscal, care face înscrierea despre refuzul primarului sau pretorului, deși nu este clar unde se face asemenea înscriere, având în vedere și aspectele descentralizării administrative – impozitele și taxele locale țin de domeniul local.

Cât privește organizarea și funcționarea serviciului de colectare a impozitelor și taxelor locale, acestea sunt reglementate printr-un regulament, aprobat de consiliul local, în baza unui regulament-tip, aprobat de Guvern. [5] Reglementările respective, de asemenea, ar trebui sa țină cont într-o măsură mai mare de principiile constituționale ale autonomiei locale și descentralizării serviciilor publice.

Prin urmare locul și rolul autorităților administrației publice locale în domeniul fiscal nu este pe deplin consolidat în spiritul principiului autonomiei locale, adică a dreptului și capacității efective a autorităților administrației publice locale de a reglementa și gestiona, în condițiile legii, sub propria lor responsabilitate și în interesul populației locale, o parte importantă din treburile publice cum ar fi finanțele publice locale, inclusiv asigurarea integrității competențelor.

## NOTE

[1] *Nota aut*. Legislația fiscală prevede categoria de „drepturi," deși ar fi mai corect termenul „împuterniciri."

[2] Reprezintă un procedeu de asistență fiscală care constă în explicarea legislației fiscale, cu caracter consultativ, și/sau în stabilirea unor date de ordin general despre activitatea contribuabilului.

[3] *Nota aut.* Această împuternicire este discutabilă în aspectul că aranjamentele internaționale în domeniul fiscal țin de competența autorităților publice centrale, respectiv, ar putea fi exercitată de serviciul respectiv în comun cu organul fiscal.

[4] *Nota aut*. Prevederea respectivă este contradictorie în aspectul că nu este clar dacă este un drept al serviciului de colectare a impozitelor și taxelor locale sau este un drept exercitat în comun cu organul fiscal.

## BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova, <*http://lex.justice.md/*> (accesat la 5 aprilie 2014).
2. Codul Fiscal nr. 1163 din 24 aprilie 1997 // Republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Ediție Specială din 8 februarie 2007.
3. Cobăneanu S., Bobeica E., Rusu V. *Drept administrativ. Note de curs*. Chișinău: C.E.-P. USM, 2012.
4. Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 9 martie 2007, nr. 32-35.
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova „Privind activitatea serviciului de colectare a impozitelor și taxelor locale din cadrul primăriei," nr. 998 din 20 august 2003 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 5 septembrie 2003, nr. 191-195.
6. Șaguna D. Drept financiar și fiscal. Tratat. București, 2000.