



GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

HOTĂRÎRE nr. _____

din _____
Chișinău

**Cu privire la aprobarea Avizului asupra proiectului de lege
pentru modificarea articolului 5 din Legea nr. 397/2003
privind finanțele publice locale**

Guvernul HOTĂRĂȘTE:

Se aprobă și se prezintă Parlamentului Avizul asupra proiectului de lege pentru modificarea articolului 5 din Legea nr. 397/2003 privind finanțele publice locale.

Prim-ministru

MAIA SANDU

Contrasemnează:

Ministrul finanțelor

Natalia Gavrilița

Ministrul justiției

Olesea Stamate

Aprobat
prin Hotărîrea Guvernului nr.

AVIZ
asupra proiectului de lege pentru modificarea articolului 5
al Legii nr. 397-XV din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale

Guvernul a examinat proiectul de lege pentru modificarea articolului 5 din Legea nr. 397-XV din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale, înaintat cu titlul de inițiativă legislativă (nr. 62 din 11 iunie 2019) a dlui Petru Frunze, deputat în Parlamentul Republicii Moldova, și comunică următoarele.

Descentralizarea financiară fiind indiscutabil o componentă importantă în procesul descentralizării puterii centrale necesită a fi realizată prin măsuri eficiente, complexe și echilibrate pentru neadmiterea materializării riscurilor de ordin financiar atât la nivel central, cât și la nivel local.

Cu referire la defalcările în bugetele locale de la impozitul pe venit al persoanelor fizice conform *locului de domiciliu* al acestora menționăm că potrivit art. 38 din *Codul civil*:

„(1) Domiciliul persoanei fizice este locul unde aceasta își are reședința obișnuită. Se consideră că persoana își păstrează domiciliul atât timp cât nu și-a stabilit un altul.

(2) Reședința obișnuită demonstrează o legătură apropiată și stabilă a persoanei fizice cu locul vizat. La determinarea reședinței obișnuite se iau în considerare toate elementele de fapt relevante, în special durata și regularitatea prezenței persoanei în locul vizat, precum și condițiile și motivele acestei prezențe.

(3) Reședința temporară a persoanei fizice este locul unde își are locuința temporară sau secundară.”

Conform art.39 alin. (1) din *Codul civil* „Pînă la proba contrară, domiciliul sau reședința temporară a persoanei fizice se prezumă că se află la locul menționat ca atare în buletinul de identitate sau, după caz, în alt act de identitate prevăzut de lege.”

În prezent, locul achitării impozitului pe venitul persoanelor fizice este prevăzut în art. 87 din *Codul fiscal*, care pune pe seama Ministerului Finanțelor aprobarea acestor reglementări. Totodată, în conformitate cu prevederile art.1 din *Codul fiscal*, acesta stabilește principiile generale ale impozitării, de determinare a obiectului impunerii și evidenței veniturilor, precum și relațiile ce țin de executarea obligațiilor fiscale în ce privește impozitele și taxele de stat. Astfel, modul de achitare (reținere și virare) a impozitului pe venitul persoanelor fizice conform locului de domiciliu al angajaților nu face obiectul de reglementare a Legii privind finanțele publice locale.

Suplimentar, reiterăm că potrivit art.6 alin.(8) lit. e) din *Codul fiscal*, unul din principiile impozitării este *randamentul impozitelor*, ce presupune perceperea

impozitelor și taxelor cu minimum de cheltuieli, cât mai acceptabile pentru contribuabili. În măsura în care implementarea proiectului va necesita elaborarea unui mecanism de ținere a evidenței domiciliilor angajaților (*ex*: elaborarea unor soluții tehnice care să asigure conexiunea dintre baza de date a Serviciului Fiscal de Stat și Registrul de stat al populației al Agenției Servicii Publice) și virarea impozitului pe venit reținut la sursa de plată în multiple bugete locale, este imperioasă întocmirea actului de analiză a impactului de reglementare, care trebuie să fie precedat de un studiu amplu care să reflecte beneficiile și eficiența/costurile măsurii date, a implicațiilor bugetare.

De asemenea, propunerile de schimbare a modalității de virare a impozitului pe venitul persoanelor fizice conform locului de domiciliu va influența negativ poziția Republicii Moldova în *clasamentul Doing Business* la criteriul “*Impozitare*”, deoarece va majora semnificativ timpul care va fi alocat pentru prezentarea dărilor de seamă fiscale și pentru efectuarea plății impozitului pe venit, precum și cheltuielile suportate de mediul de afaceri și instituțiile bugetare.

În speță, modificările propuse vor majora semnificativ timpul și efortul care trebuie să-l depună un contribuabil pentru a declara și achita la buget impozitul pe venit reținut din salariul angajaților săi conform locului de domiciliu al angajaților.

Spre exemplu, în cazul în care întreprinderea are 350-1000 salariați (cu domiciliu în circa 70 localități), dar de fapt își desfășoară activitatea în 3 localități, conform cadrului legal în vigoare la moment pentru onorarea obligației de achitare la buget a impozitului pe venit trebuie să perfecteze 3 documente de plată și respectiv, să efectueze 3 transferuri. Conform prevederilor proiectului, angajatorul, pentru onorarea obligației de achitare la buget a impozitului pe venit, ar trebui să perfecteze 70 documente de plată și, respectiv, să efectueze 70 de transferuri.

Este de menționat că serviciile bancare pentru efectuarea unui transfer, inclusiv pentru achitarea impozitului pe venit din salariul, variază de la 2 pînă la 30 lei, în cazul în care documentul este perfectat de către plătitor.

În cazul în care banca i-ar oferi asistență angajatorului și i-ar perfecta și documentul de plată, atunci angajatorul va trebuie să achite suplimentar de la 10 pînă la 20 lei pentru fiecare document perfectat. Respectiv, se majorează esențial cheltuielile suportate pentru efectuarea transferului impozitului pe venit la buget, care nicidecum nu pot fi evitate de contribuabil, deoarece achitățile angajatorilor cu bugetul se fac doar prin virament (a se vedea art.62 alin.(1) din Legea nr.181/2014).

Prin urmare, s-ar majora esențial cheltuielile suportate de mediul de afaceri și instituțiile bugetare pentru onorarea obligației de achitare a impozitului pe venit către buget, precum și va genera cheltuieli suplimentare pentru ajustarea softurilor contabile luînd în considerație faptul că o mare parte din contribuabili utilizează programe de evidență electronice.

Nu este clar conform cărui principiu se vor reține și vira (la sursa de plată sau conform locului de domiciliu) impozitul pe venitul persoanelor fizice în

bugetul central al unității teritoriale autonome Găgăuzia, deoarece în unitățile administrativ-teritoriale (UAT) din cadrul autonomiei pot fi angajați salariați din UAT limitrofe (sate/comune/orașe din raioanele învecinate).

Având în vedere aspectele menționate supra, proiectul urmează să fie supus consultărilor cu reprezentanții mediului de afaceri și cu contabilii (inclusiv din autoritățile publice), deoarece modificarea metodei de plată/virare a impozitului pe venitul persoanelor fizice are un impact major asupra procesului de ținere a evidenței contabile de către entități.

Pentru ca angajatorul să-și poată onora obligația de plată a impozitului pe venit, proiectul de lege implică necesitatea reglementării certe a mai multor situații, printre care:

- 1) când angajatul își schimbă domiciliul pe parcursul anului bugetar;
- 2) obligativitatea și termenul comunicării de către salariat la schimbarea domiciliului;
- 3) acțiunile angajatorului și/sau altor entități în cazul în care s-ar stabili că a fost transferat incorect impozitul pe venitul persoanelor fizice.

Concomitent, aceste propuneri din proiect vor complica procesul de verificare a onorării corectitudinii achitării impozitului pe venit, deoarece verificarea acestui aspect la o întreprindere care are un număr mare de salariați va necesita majorarea termenului de efectuare a controalelor.

În plus, trebuie de ținut cont și de faptul că complicarea sistemului de reținere și virare a impozitului pe venit din salariu și din alte plăți efectuate de către patron în folosul angajatului comportă riscul de discriminare la angajare a persoanelor cu domiciliu în alte localități decât cea unde este amplasat sediul angajatorului.

Virarea impozitului pe venitul persoanelor fizice în conformitate cu locul de domiciliu va duce la redistribuirea veniturilor între bugetele locale, în special majorarea încasărilor din acest impozit în unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi limitrofe municipiilor și orașelor/municipiilor reședință de raion din contul ultimelor.

Totuși, odată cu trecerea la noul sistem de formare a bugetelor locale începând cu 1 ianuarie 2015 (reforma sistemului de transferuri și impozite partajate), impactul păstrării actualului mecanism de colectare și virare a impozitului pe venitul persoanelor fizice (reținere la sursă) este atenuat prin cuantificarea cotelor de partajare a impozitului pe venitul persoanelor fizice către bugetele locale de ambele niveluri, prevăzute la art.5 din Legea privind finanțele publice locale, care se dorește a fi modificat.

De asemenea, completările de la alin.(1) pct.1) cu litera b¹) impune modificarea alin.(10) din art.6 al *Codului fiscal*. Astfel, în corespundere cu art.6 alin.(5) lit.a) din Codul fiscal, impozitul pe venit reprezintă un impozit de stat, iar la alin.(10) din același articol se prevede că „*Impozitul pe venitul persoanelor fizice reprezintă sursa de reglementare a veniturilor sistemului bugetar. Pentru unitatea teritorială autonomă cu statut juridic special, surse de reglementare a veniturilor sistemului bugetar sînt de asemenea impozitul pe venitul persoanelor juridice (colectat pe teritoriul unității teritoriale autonome), taxa pe valoarea*

adăugată (în partea ce ține de taxa pe valoarea adăugată la mărfurile produse și serviciile prestate de agenții economici din unitatea autonomă) și accizele la mărfurile (producția) supuse accizelor, fabricate pe teritoriul unității date”.

În consecință, surse de reglementare a veniturilor sistemului bugetar va fi nu doar impozitul pe venitul persoanelor fizice, dar și impozitul pe venitul persoanelor juridice, iar ca excepție pentru UTA Găgăuzia vor doar TVA și accizele.

Referitor la stabilirea cotelor de defalcări de la impozitul pe venitul persoanelor juridice doar bugetelor satelor (comunelor), orașelor (municipiilor) are un element vădit discriminatoriu pentru celelalte unități administrativ-teritoriale.

De asemenea, stabilirea unei cote de defalcări de la impozitul pe venitul persoanelor juridice nu va asigura neapărat bugetelor locale de nivelul întâi resurse consistente ca și fonduri de dezvoltare în vederea promovării unor proiecte investiționale la nivel local, deoarece distribuția acestui impozit este eterogenă (încasările sunt concentrate în special în municipiile Chișinău și Bălți, mai puțin în orașele/municipiile reședință de raion și practic lipsesc în celelalte UAT), nu asigură stabilitate în încasări deoarece acestea fluctuează de la an la an, în funcție de ciclul economic.

Cu referire la modificarea cotelor de defalcare de la impozitul persoanelor fizice și juridice, urmare a inițiativei legislative nr.214 din 1 octombrie 2019, Guvernul a venit cu o propunere de alternativă și echilibrată în modificarea cotelor de la impozitele de stat, materializată în Avizul unic al Guvernului.

Având în vedere cele expuse, inițiativa legislativă se susține parțial în partea ce se referă la modificarea cotelor de defalcare de la impozitele de stat, conform variantei propuse de Guvern ca urmare a inițiativei legislative nr. 214 din 1 octombrie 2019.