



62/11/19
CAP
P23

CANCELARIA DE STAT A REPUBLICII MOLDOVA

Nr. 31-06-7640

Chișinău

04.11.2019

Biroul Permanent al Parlamentului

În temeiul prevederilor art. 58 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797/1996, se prezintă Avizul asupra proiectului de lege pentru modificarea articolului 5 din Legea nr. 397/2003 privind finanțele publice locale (inițiativa legislativă nr. 62 din 11 iunie 2019), aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 499 din 1 noiembrie 2019.

Anexe:

1. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Avizului (în limba română – 1 filă și în limba rusă – 1 filă);
2. Avizul asupra proiectului de lege (în limba română – 4 file, în limba rusă – 4 file).

Secretar general adjunct al Guvernului

Roman CAZAN

Executor: Silvia Muntean
Telefon: 022250201
E-mail: silvia.muntean@gov.md

Casa Guvernului,
MD-2033, Chișinău,
Republica Moldova

Telefon:
+ 373-22-250104

Fax:
+ 373-22-242696

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr. <u>2243</u>	
" <u>04</u> "	<u>11</u> 20 <u>19</u>
Ora	



GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

HOTĂRÎRE nr.499

din 1 noiembrie 2019

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

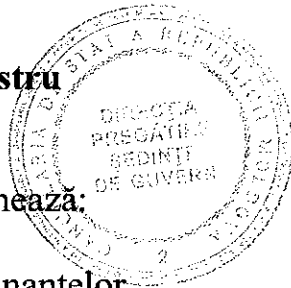
Contrasemnează:

Ministrul finanțelor

Natalia Gavrilița

Ministrul justiției

Olesea Stamate



Aprobat
prin Hotărîrea Guvernului nr.499/2019

AVIZ
asupra proiectului de lege pentru modificarea articolului 5
din Legea nr. 397/2003 privind finanțele publice locale

Guvernul a examinat proiectul de lege pentru modificarea articolului 5 din Legea nr. 397/2003 privind finanțele publice locale, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă (nr. 62 din 11 iunie 2019) de către domnul Petru Frunze, deputat în Parlament, și comunică următoarele.

Descentralizarea financiară constituie o componentă importantă în procesul descentralizării puterii centrale care 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 al Republicii Moldova nr. 1107/2002:

„(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 al Republicii Moldova nr. 1107/2002, „Până 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 nr. 1163/1997, care pune în sarcina Ministerului Finanțelor aprobarea acestor reglementări. Totodată, în conformitate cu prevederile art. 1 din Codul fiscal nr. 1163/1997, acesta stabilește principiile generale ale impozitării, de determinare a obiectului impunerii și evidenței veniturilor, precum și relațiile ce țin de executarea obligațiilor fiscale în ceea 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 al Legii nr. 397/2003 privind finanțele publice locale.

Menționăm că, potrivit art. 6 alin. (8) lit. e) din Codul fiscal nr. 1163/1997, unul dintre principiile impozitării este randamentul impozitelor, ce presupune perceperea impozitelor și taxelor cu un minim de cheltuieli, cât mai acceptabile pentru contribuabili. În măsura în care implementarea proiectului va necesita elaborarea unui mecanism de ținere a evidenței domiciliilor angajaților (de exemplu, 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 venitul 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 respective, 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 de instituțiile bugetare.

În speță, modificările propuse vor majora semnificativ timpul și efortul pe 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 de salariați (cu domiciliu în circa 70 de localități), dar de fapt își desfășoară activitatea în 3 localități, conform cadrului legal în prezent, pentru onorarea obligației de achitare la buget a impozitului pe venit, ar trebui 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 de documente de plată și, respectiv, să efectueze 70 de transferuri.

Remarcăm că serviciile bancare pentru efectuarea unui transfer, inclusiv pentru achitarea impozitului pe venit din salariu, variază de la 2 pînă la 30 de 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, angajatorul ar trebui să achite suplimentar de la 10 pînă la 20 de 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 în buget se fac doar prin virament (a se vedea art. 62 alin. (1) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014).

Prin urmare, se vor majora considerabil cheltuielile suportate de mediul de afaceri și de instituțiile bugetare pentru onorarea obligației de achitare a impozitului pe venit către buget, precum și vor fi generate cheltuieli suplimentare

pentru ajustarea softurilor contabile, luând în considerare faptul că o mare parte din contribuabili utilizează programe de evidență electronică.

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 din cadrul autonomiei pot fi angajați salariați din unități administrativ-teritoriale 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 își poată onora obligația de plată a impozitului pe venit, proiectul de lege implică necesitatea reglementării certe a mai multor situații, printre care:

- 1) schimbarea domiciliului angajatului 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.

Adițional, 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 domiciliul 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 la majorarea încasărilor din acest impozit în unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi limitrofe municipiilor și orașelor/municipiilor reședință de raion din contul acestora din urmă.

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 nr. 397/2003 privind finanțele publice locale, care se intenționează a fi modificat.

De asemenea, completările de la alin. (1) pct. 1) cu lit. b¹) impune modificarea alin. (10) al art. 6 din Codul fiscal nr. 1163/1997. Astfel, în corespundere cu art. 6 alin. (5) lit. a) din Codul fiscal nr. 1163/1997, impozitul pe venit reprezintă un impozit de stat, iar alin. (10) 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 vor fi nu doar impozitul pe venitul persoanelor fizice, dar și impozitul pe venitul persoanelor juridice, iar ca excepție pentru UTA Găgăuzia vor fi doar TVA și accizele.

Referitor la stabilirea cotelor de defalcări de la impozitul pe venitul persoanelor juridice doar în bugetele satelor (comunelor), orașelor (municipiilor) au un element vădit discriminatoriu în raport cu celelalte unități administrativ-teritoriale.

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

Privind modificarea cotelor de defalcare de la impozitul persoanelor fizice și juridice, ca 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.

În contextul celor expuse, inițiativa legislativă se susține parțial, în special în partea ce se referă la modificarea cotelor de defalcare de la impozitele de stat conform variantei propuse de Guvern.



ПРАВИТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

ПОСТАНОВЛЕНИЕ №499

от 1 ноября 2019 г.
Кишинэу

**Об утверждении Заключения по проекту закона о
внесении изменений в статью 5 Закона № 397/2003
о местных публичных финансах**

Правительство ПОСТАНОВЛЯЕТ:

Утвердить и представить Парламенту Заключение по проекту закона о внесении изменений в статью 5 Закона № 397/2003 о местных публичных финансах.

Премьер-министр

МАЙЯ САНДУ

Контрасигнуют:

Министр финансов

Наталья Гаврилица

Министр юстиции

Олеся Стамате

ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту закона о внесении изменений в статью 5
Закона № 397/2003 о местных публичных финансах

Правительство рассмотрело проект закона о внесении изменений в статью 5 Закона № 397/2003 о местных публичных финансах, представленный в порядке законодательной инициативы (№ 62 от 11 июня 2019 года) господином Петру Фрунзе, депутатом Парламента, и сообщает следующее.

Финансовая децентрализация, являясь важнейшей составляющей процесса административной децентрализации, должна быть реализована посредством эффективных, комплексных и сбалансированных мер, позволяющих не допустить материализации финансовых рисков, как на центральном, так и на местном уровне.

Относительно отчислений в местные бюджеты подоходного налога с физических лиц по принципу места их проживания, отмечаем, что в соответствии со статьей 38 Гражданского кодекса Республики Молдова №1107/2002:

«(1) Местом жительства физического лица признается место обычного пребывания. Лицо считается имеющим данное место жительства до тех пор, пока не приобрело другое.

(2) Место обычного пребывания основывается на тесной и стабильной связи физического лица с соответствующим местом. При определении места обычного пребывания учитываются все относящиеся к делу фактические элементы, в частности продолжительность и регулярность присутствия лица в соответствующем месте, а также условия и основания этого присутствия.

(3) Местом временного пребывания физического лица является место, где у него есть временное или неосновное жилье».

Согласно части (1) статьи 39 Гражданского кодекса Республики Молдова №1107/2002 : «До тех пор, пока не будет доказано обратное, место жительства или место временного пребывания физического лица предполагается в месте, указанном как таковое в удостоверении личности или, по обстоятельствам, в другом удостоверяющем личность документе, предусмотренном законом».

В настоящее время место уплаты подоходного налога физическими лицами предусмотрено статьей 87 Налогового кодекса № 1163/1997, возлагающего на Министерство финансов утверждение такого регулирования. В то же время, в соответствии с положениями статьи 1 Налогового кодекса №1163/1997 устанавливаются общие принципы

налогообложения, определения объекта налогообложения и ведения учета доходов, а также отношения, касающиеся исполнения налоговых обязательств по государственным налогам и сборам. Таким образом, способы уплаты (удержания и перечисления) подоходного налога с физических лиц по месту проживания работников не регулируются Законом № 397/2003 о местных публичных финансах.

Следует отметить, что в соответствии с пунктом е) части (8) статьи 6 Налогового кодекса № 1163/1997 одним из принципов налогообложения является эффективность налогообложения, которая подразумевает взимание с минимальными затратами наиболее приемлемых для налогоплательщиков налогов (пошлин) и сборов. Так как в процессе реализации проекта потребуется разработка механизма учета места проживания сотрудников (например, разработка технических решений для обеспечения связи между базой данных Государственной налоговой службы и Государственным регистром населения Агентства государственных услуг) и перечисления подоходного налога, удерживаемого у источника выплаты, в различные местные бюджеты, является необходимым составление акта об анализе последствий регулирования, которому должно предшествовать всестороннее исследование, отражающее выгоды и эффективность/затраты соответствующей меры, а также бюджетные последствия.

Также, предложения об изменении способа перечисления подоходного налога с физических лиц согласно месту проживания негативно скажутся на позиции Республики Молдова в рейтинге Doing Business, по критерию «Налогообложение», поскольку они значительно увеличат время, необходимое для представления налоговых отчетов и осуществления платежей подоходного налога, а также расходы, понесенные бизнес-средой и бюджетными учреждениями.

В данном случае предлагаемые изменения значительно увеличат время и усилия, которые должны приложить налогоплательщик для отчета и уплаты в бюджет подоходного налога, удерживаемого с заработной платы в соответствии с местом проживания работников.

Например, если в компании трудятся 350-1000 работников (проживающих примерно в 70 населенных пунктах), но осуществляют свою деятельность в 3 населенных пунктах, то согласно действующему законодательству, чтобы выполнить обязательство по уплате подоходного налога в бюджет компания должна заполнить лишь 3 платежных документа и соответственно осуществить 3 перевода. Согласно проекту закона, работодатель для выполнения обязательств по выплате в бюджет подоходного налога с физических лиц должен заполнить 70 платежных документов и соответственно осуществить 70 переводов.

Также отмечаем, что стоимость банковских услуг по осуществлению переводов, в том числе по уплате подоходного налога, удержанного с заработной платы, варьирует от 2 до 30 леев, если документ заполнен плательщиком.

В случае если банк окажет помощь работодателю и заполнит платежный документ, то работодатель должен будет заплатить дополнительно еще от 10 до 20 леев за каждый заполненный документ. Таким образом, существенно увеличатся расходы налогоплательщика, связанные с перечислением подоходного налога в бюджет, которые он не сможет избежать, поскольку платежи работодателей в бюджет осуществляются только путем перечисления (см. часть (1) статьи 62 Закона № 181/2014 о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности).

Таким образом, существенно увеличатся расходы, понесенные бизнес-средой и бюджетными учреждениями для выполнения обязательства по уплате подоходного налога в бюджет, а также генерируют дополнительные расходы на корректировку программного обеспечения для бухгалтерского учета, учитывая, что большинство налогоплательщиков используют электронные программы для учета.

Непонятно, по какому принципу (у источника выплаты или по месту проживания) будет удерживаться и перечисляться подоходный налог с физических лиц в центральный бюджет автономно-территориального образования Гагаузия, поскольку в административно-территориальных единицах автономии могут работать работники соседних административно-территориальных единиц (села/коммуны/города из соседних районов).

Учитывая вышесказанное, проект закона должен быть представлен для согласования с представителями бизнес-среды и с бухгалтерами (в том числе из публичных органов власти), так как изменение метода уплаты/перечисления подоходного налога с физических лиц оказывает существенное влияние на процесс ведения бухгалтерского учета предприятиями.

С тем чтобы работодатель мог выполнить свое обязательство по уплате подоходного налога, проект закона должен содержать четкое регламентирование самых разных ситуаций, в том числе:

- 1) смена работником места жительства в течение бюджетного года;
- 2) обязанность и срок сообщения работником информации о смене места проживания;
- 3) действия работодателя и/или других лиц, если будет установлено, что подоходный налог с физических лиц был перечислен неправильно.

В то же время, эти предложения проекта закона усложнят процесс проверки правильности уплаты подоходного налога, поскольку такая

проверка на предприятии с большим количеством работников потребует увеличения срока проведения проверок.

Кроме того, следует также учитывать, что усложнение системы удержания и перевода подоходного налога с заработной платы и других выплат, осуществляемых работодателем в пользу работника, сопряжено с риском дискриминации при найме на работу лиц, проживающих в других местах, отличных от тех, где находится офис работодателя.

Перечисление подоходного налога с физических лиц по месту проживания приведет к перераспределению доходов между местными бюджетами, в частности к увеличению поступлений от этого налога в административно-территориальных единицах первого уровня, граничащих с муниципиями и городами/муниципиями-резиденциями района, за счет последних.

Однако с переходом на новую систему формирования местных бюджетов с 1 января 2015 г. (реформа системы трансфертов и регулирующих налогов), воздействие сохранения действующего механизма сбора и перечисления подоходного налога с физических лиц (удержания у источника выплаты) уменьшается за счет количественной оценки нормативов отчислений подоходного налога с физических лиц в местные бюджеты обоих уровней, предусмотренных в статье 5 Закона № 397/2003 о местных публичных финансах, который предусматривается к изменению.

Также, дополнение пункта 1) части (1) буквой b¹) требует изменения части (10) статьи 6 Налогового кодекса № 1163/1997. Таким образом, в соответствии с пунктом а) части (5) статьи 6 Налогового кодекса №1163/1997, подоходный налог представляет собой государственный налог, а в части (10) предусмотрено, что «Подоходный налог с физических лиц является регулирующим доходным источником бюджетной системы. Для автономного территориального образования с особым правовым статусом регулирующими доходными источниками бюджетной системы являются также подоходный налог с юридических лиц (собранный на территории автономного территориального образования), налог на добавленную стоимость (в части налога на добавленную стоимость на товары и услуги, поставленные хозяйствующими субъектами автономного образования) и акцизы на подакцизные товары (продукцию), произведенные на территории данного образования».

Как следствие, источниками регулирования доходов бюджетной системы станут не только подоходный налог с физических лиц, но и подоходный налог с юридических лиц, а в качестве исключения для АТО Гагаузия будут только НДС и акцизы.

Относительно установления нормативов отчисления от подоходного налога с юридических лиц только в бюджеты сел (коммун), городов (муниципиев) это имеет явный дискриминационный элемент по отношению к другим административно-территориальным единицам.

Кроме того, установление нормативов отчисления от подоходного налога с юридических лиц не обязательно обеспечит местные бюджеты первого уровня постоянными ресурсами в виде фондов развития для продвижения инвестиционных проектов на местном уровне, поскольку распределение этого налога неоднородно (поступления особенно сконцентрированы в муниципиях Кишинэу и Бельцы, меньше в городах/муниципиях-резиденциях районов и практически отсутствуют в других административно-территориальных единицах), они не обеспечивают стабильность поступлений, поскольку колеблются из года в год, в зависимости от экономического цикла.

Что касается изменения нормативов отчислений от подоходного налога с юридических и физических лиц в результате законодательной инициативы № 214 от 1 октября 2019 года, Правительство предложило альтернативное и сбалансированное предложение по изменению нормативов отчислений от государственных налогов.

Исходя из изложенного, законодательная инициатива частично поддерживается в части, касающейся изменения нормативов отчисления от государственных налогов, в соответствии с вариантом, предложенным Правительством.