



CANCELARIA DE STAT A REPUBLICII MOLDOVA

Nr. 25-158-2004

Chișinău

21 februarie 2024

Biroul Permanent al Parlamentului

În temeiul art.58 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797/1996, se prezintă Avizul la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (*inițiativa legislativă nr.6 din 17.01.2024*), aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.133 din 21 februarie 2024.

Anexe:

1. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Avizului (în limba română – 1 filă și în limba rusă – 1 filă);
2. Avizul la proiectul de lege (în limba română – 7 file și în limba rusă – 8 file).

**Secretar general
adjunct al Guvernului**

Roman CAZAN

Ex.: Viorica Mustea
Te. 022-250-128

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI	
REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	460
"21"	02 2024
Ora	



GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

HOTĂRÂRE nr. 133

din 21 februarie 2024

Chișinău

**Cu privire la aprobarea Avizului la proiectul de lege
pentru modificarea unor acte normative**

Guvernul HOTĂRĂȘTE:

Se aprobă și se prezintă Parlamentului Avizul la proiectul de lege
pentru modificarea unor acte normative.

Prim-ministru

Contrasemnează.



DORIN RECEAN

Viceprim-ministru,
ministrul dezvoltării
economice și digitalizării

Dumitru ALAIBA

Ministrul finanțelor

Petru Rotaru

Ministrul justiției

Veronica Mihailov-Moraru

Aprobat
prin Hotărârea Guvernului nr. ~~133~~ /2024

AVIZ
la proiectul de lege pentru modificarea
unor acte normative

Guvernul a examinat proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă (nr. 6 din 17 ianuarie 2024) de către domnul Gaik Vartanean, deputat în Parlament, și comunică următoarele.

Potrivit notei informative, proiectul de lege a fost elaborat în scopul de a elimina abuzurile generate de noul sistem de formare a bugetelor locale (reforma finanțelor publice locale), promovat prin Legea nr. 267/2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, implementat integral începând cu 1 ianuarie 2015, și abuzurile din anul 2017. Prin legea nominalizată, autoritățile centrale au intervenit excesiv în autonomia locală, fapt ce a condus la o diminuare a resurselor financiare ale bugetelor locale și la o distribuire politizată a acestora.

Principalele obiective ale proiectului de lege sunt restabilirea independenței financiare a autorităților publice locale (APL) și restituirea surselor proprii de venit. Astfel, se propune ca defalcările de la impozitul pe venitul persoanelor fizice să fie de 100%, ale persoanelor juridice, de 50%, precum și redistribuirea cuantumului de 50% din defalcările de la impozitul unic perceput de la rezidenții parcurilor pentru tehnologia informației.

Argumentele prezentate reflectă motivul inițierii acestei propuneri legislative și necesitatea intervenției normative în vederea asigurării autonomiei financiare la nivel local.

Cu referire la normele propuse în proiect, menționăm următoarele.

1. Articolul I al proiectului de lege prevede revizuirea cuantumului defalcărilor de la impozitele de stat (impozitul pe venitul persoanelor fizice și juridice) și completarea acestora cu o cotă-parte din impozitul unic perceput de la rezidenții parcurilor pentru tehnologia informației în beneficiul bugetelor satelor (comunelor), orașelor (municipiilor, cu excepția municipiilor Bălți și Chișinău), precum și pentru bugetele municipale Bălți și Chișinău.

Deoarece se contestă implementarea noului sistem de formare a bugetelor locale (reforma finanțelor publice locale) și se solicită anularea acestuia, reproducem condițiile ce au impus implementarea reformei, particularitățile, argumentele și avantajele modificărilor propuse în noul sistem, după cum urmează.

La baza promovării reformei au stat prevederile Strategiei naționale de descentralizare (SND) și ale Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2018, aprobate prin Legea nr. 68/2012 privind aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului

de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2018.

Din punctul de vedere al descentralizării financiare, au fost relevante problemele referitoare la sistemul de finanțare al APL și nivelul lor de autonomie financiară, care urmau a fi soluționate, printre acestea fiind:

- a) limitarea autonomiei fiscale în ceea ce privește impozitele și taxele locale, lipsa stimulentei pentru extinderea bazei fiscale și un potențial fiscal insuficient;
- b) dependența bugetară a fiecărui nivel al administrației publice locale de nivelul administrativ imediat superior;
- c) ineficiența sistemului existent de transferuri financiare, care descuraja eforturile fiscale proprii ale autorităților locale;
- d) volatilitatea sistemului de finanțe publice locale de la un an la altul.

Pe baza legislației și a execuției bugetare pentru anii 2010-2012, au fost analizate mai multe modele și simulări economice pentru a îmbunătăți sistemul de transferuri de la bugetul de stat către bugetele locale.

Noul sistem de alocare a transferurilor cu destinație generală a înlocuit vechiul sistem, stabilind volumul transferului către o anumită administrație publică locală ca diferență între nevoile estimate la nivel central, pe baza unor costuri normative, veniturile proprii și defalcările de la veniturile generale ale statului, de asemenea estimate și coordonate la nivel central. În procesul de echilibrare, veniturile proprii au fost excluse, astfel încât o îmbunătățire a colectării acestora nu influențează sumele de echilibrare primite de o unitate administrativ-teritorială (UAT).

Principiile care stau la baza SND vizează evitarea partajării cu APL a surselor de venit volatile în timp sau care produc dezechilibre teritoriale în colectare, precum impozitul pe venitul persoanelor juridice, TVA etc.

Impozitul pe venitul persoanelor fizice (IVPF) este considerat unicul recomandat de literatura de specialitate și cel mai utilizat la nivel internațional în cadrul sistemului de impozite partajate, deoarece acesta este cel mai puțin eterogen distribuit la nivel teritorial și este cel mai stabil pe parcursul unui ciclu economic. Prin urmare, în situații de criză, impactul colectării acestuia asupra bugetelor locale este nesemnificativ.

Valorile specifice ale cotei de partajare a IVPF au fost testate utilizând modele de simulare pentru diferite unități administrativ-teritoriale și sunt o consecință directă a eterogenității relative a distribuției teritoriale a acestui impozit. Această eterogenitate impune cote de partajare relativ scăzute, rămânând astfel suficiente mijloace financiare pentru echilibrare. Totodată, stabilirea unor cote de defalcare mai mari ar avantaja doar câteva unități administrativ-teritoriale mai bogate (în primul rând, municipiile Chișinău și Bălți, precum și orașele-reședință de raion), reducând resursele financiare rămase pentru echilibrare pentru restul UAT.

Drept urmare, sistemul nou de formare a bugetelor locale se caracterizează prin următoarele particularități:

a) sistemul de transferuri cu destinație generală (de echilibrare bugetară) către bugetele locale este bazat pe venituri, nu pe costuri medii normative de cheltuieli pe cap de locuitor, estimate la nivel central;

b) transferurile cu destinație generală sunt alocate direct, pe bază de formulă, distinctă pentru UAT de nivelul întâi și pentru cele de nivelul al doilea;

c) calculul transferurilor cu destinație generală se face pe baza datelor din ultimul an pentru care există execuție bugetară definitivă și a datelor oficiale privind populația și suprafața;

d) normativele de defalcare de la impozitele și taxele de stat sunt stabilite prin lege pe tipuri de bugete locale;

e) sistemul de învățământ preșcolar, primar, secundar (învățământul gimnazial și învățământul liceal), special și nonformal (extrașcolar), precum și competențele delegate autorităților administrației publice locale prin lege, sunt finanțate prin transferuri cu destinație specială;

f) restul competențelor se finanțează din veniturile proprii, defalcările de la impozitele și taxele de stat, stabilite conform legii, și transferurile cu destinație generală, calculate pe bază de formulă;

g) stabilirea priorităților și utilizarea resurselor financiare disponibile aparțin exclusiv autorităților publice locale.

Implementarea noului sistem aduce o serie de avantaje și oportunități pentru APL, printre care se numără:

a) eliminarea raporturilor financiare de subordonare între UAT de nivelul întâi și nivelul al doilea;

b) predictibilitate pentru planificarea strategică (claritate în calcularea transferurilor de echilibrare), stabilitate și transparență în procesul bugetar;

c) excluderea influenței factorului uman și politic asupra calculului transferurilor;

d) sporirea interesului autorităților locale în dezvoltarea bazei fiscale locale și îmbunătățirea colectării taxelor și impozitelor locale;

e) posibilitatea alocării cheltuielilor în funcție de prioritățile locale.

Noul sistem de formare a bugetelor locale, implementat începând cu 1 ianuarie 2015, se bazează pe principiile descentralizării financiare, cu un accent deosebit pe principiul echității, care presupune garantarea unor condiții și oportunități egale pentru toate autoritățile publice locale, promovând astfel dezvoltarea echilibrată și sustenabilă a comunităților locale.

Pornind de la anvelopa financiară disponibilă la momentul promovării noului sistem de formare a bugetelor locale, a fost respectat un principiu al descentralizării administrative, și anume principiul corespunderii resurselor cu competențele, conform căruia orice redistribuire a impozitelor și a taxelor generale de stat presupune fie revizuirea competențelor autorităților publice centrale sau locale, fie identificarea și asigurarea unor resurse financiare substitutive la bugetul de stat sau la bugetele locale de nivelul întâi sau al doilea.

Un alt principiu pus la baza sistemului de formare a bugetelor locale este principiul solidarității financiare, prevăzut la articolul 3 din Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă. Acest principiu presupune susținerea financiară a unităților administrativ-teritoriale mai slab dezvoltate printr-un mecanism de repartizare financiară echitabilă. Astfel, bugetele locale cu o bază de venituri mai puternică, în special cele care provin din impozitul pe venitul persoanelor fizice (cum ar fi municipiile și orașele/municipiile reședință de raion), contribuie la constituirea Fondului de susținere financiară a UAT. Acest fond se formează din IVPP nealocat sub formă de defalcări către bugetele locale și este ulterior suplimentat cu o cotă-parte de 10% din încasările impozitului pe venitul obținut din activitatea de întreprinzător. Astfel, statul intervine și susține financiar unitățile administrativ-teritoriale cu o dezvoltare mai slabă.

Drept urmare, orice creștere a cotei defalcărilor de la impozitul pe venitul persoanelor fizice către bugetele locale contribuitoare la Fondul de susținere financiară a UAT are un impact negativ asupra volumului acestui fond, deoarece acesta se formează din impozitul pe venitul persoanelor fizice nealocat sub formă de defalcări către bugetele locale. Ca rezultat, această situație afectează negativ volumele transferurilor de echilibrare către bugetele locale de ambele niveluri care beneficiază de astfel de transferuri.

În implementarea noului sistem de formare a bugetelor locale s-au avut în vedere principiile enunțate în articolul 9 al Cartei Europene a Autonomiei Locale aferente sistemului de finanțare a colectivităților locale.

Prin urmare, noul sistem financiar de formare a bugetelor locale este conceput să fie suficient de diversificat, iar sprijinul acordat comunităților locale mai puțin dezvoltate din punct de vedere financiar se bazează pe proceduri de repartizare financiară echitabilă și măsuri corespunzătoare pentru a corecta efectele unei repartizării inegale a resurselor potențiale de finanțare.

Propunerea de redistribuire a impozitului pe venitul persoanelor juridice între bugetul de stat și bugetele locale nu poate fi susținută din următoarele considerente:

- a) necesitatea păstrării anvelopei financiare;
- b) preluarea finanțării prin transferuri cu destinație specială de la bugetul de stat a unor astfel de competențe precum educația și prestațiile sociale, precum și a altor competențe delegate, care necesită surse financiare substanțiale;
- c) necesitatea asigurării tuturor domeniilor de importanță vitală ale statului, inclusiv a celor puse în responsabilitatea autorităților publice centrale;
- d) vulnerabilitatea în situațiile de criză: dependența de veniturile fluctuante poate conduce la situații financiare dificile și destabilizatoare pentru autoritățile locale.

Pentru informare, în anul 2023, la bugetul de stat s-au încasat 9186,1 mil. lei din IVPP, în timp ce alocarea transferurilor cu destinație specială pentru învățământ a constituit 14198,4 mil. lei.

Noul sistem al finanțelor publice locale are la bază stimulentele pentru dezvoltarea bazei fiscale locale și pentru îmbunătățirea colectării taxelor și impozitelor locale. Mai jos se prezintă dinamica încasărilor veniturilor proprii în bugetele locale în diferiți ani:

mil. lei								
Venituri	2014	2015	2016	2017	2020	2021	2022	2023
Taxe locale	362,8	376,5	396,0	414,9	457,4	519,9	590,0	691,9
Impozit funciar	179,1	182,1	184,6	193,6	178,6	208,9	197,6	225,7
Bunuri imobile	163,3	177,2	179,6	306,0	357,2	493,2	506,8	528,1

În anul 2023, comparativ cu situația din anul 2014 de până la implementarea noii reforme, taxele locale au crescut cu 90,7%, impozitul funciar – cu doar 26,0%, iar impozitul pe bunurile imobiliare a înregistrat o creștere de 3,2 ori.

De asemenea, inițiativa de reformă propune anularea abuzurilor comise în 2017, prin excluderea defalcărilor în proporție de 50% de la taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova la bugetele locale de nivelul al doilea.

În plus, ca urmare a modificării și completării cadrului legal (Legea fondului rutier nr. 720/1996 și Legea nr. 397/2003 privind finanțele publice locale), au fost introduse noi reguli de repartizare a mijloacelor financiare către autoritățile publice locale de ambele niveluri pentru infrastructura drumurilor, construcția și întreținerea căroră țin de domeniul propriu de activitate al APL.

Aceste mijloace sunt redirecționate către bugetele locale de nivelul întâi sub formă de transferuri calculate și distribuite proporțional cu numărul populației din UAT respectivă, iar bugetele locale de nivelul al doilea primesc transferuri din contul fondului rutier, calculate în funcție de lungimea drumurilor publice locale de interes raional, exprimată în kilometri echivalenți. Această metodă de repartizare exclude orice subiectivism sau ingerințe politice în procesul de repartizare a mijloacelor financiare din Fondul rutier și a încasărilor din taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova la bugetele locale de nivelul al doilea. Aceste modificări sunt fundamentale pentru asigurarea unei distribuii echitabile și transparente a resurselor financiare către APL pentru competența dată (evitând privilegierea, din sistemul vechi, a unor UAT, în special municipiul Chișinău).

Propunerea privind defalcările de la taxa pentru extragerea mineralelor utile este considerată inoportună având în vedere recente modificări legislative. Conform prevederilor punctului 80 al articolului II din Legea nr. 212/2023 pentru modificarea unor acte normative (ce vizează politica bugetar-fiscală), taxele pentru resursele naturale, inclusiv taxa pentru extragerea mineralelor utile, începând cu 1 ianuarie 2024, sunt defalcate în mod egal (în proporție de 50%) în bugetele locale de nivelul întâi și în bugetele municipiului Bălți și Chișinău și 50% în bugetul de stat.

Având în vedere cele expuse, propunerile înaintate prin inițiativa legislativă la Legea nr. 397/2003 privind finanțele publice locale ar putea distorsiona iremediabil noul sistem al finanțelor publice locale, anvelopa financiară, cu repercusiuni majore asupra bugetului de stat, deoarece ar implica necesitatea identificării surselor financiare substitutive pentru majorarea Fondului de susținere a UAT pentru calcularea transferurilor de echilibrare și pentru acoperirea necesităților de transferuri cu destinație specială pentru competențele delegate.

2. La articolul II al proiectului de lege, care propune expunerea într-o redacție nouă a prevederilor articolului 14 din Legea nr. 77/2016 cu privire la parcurile pentru tehnologia informației privind modificarea distribuirii impozitului unic în Parcul IT, menționăm că la data de 22 decembrie 2023, Parlamentul a votat în lectură finală amendamentele la Legea nr. 77/2016 prin Legea nr. 415/2023.

În prezent, propunerea de modificare a componentei și distribuției impozitului unic pentru rezidenții Parcului IT nu se susține din următoarele motive:

1) Lipsa de consens. Niciuna dintre părțile interesate, în procesul de avizare și consultare publică a proiectului de lege de modificare a Legii nr. 77/2016, inclusiv rezidenții Parcului IT, nu a susținut modificarea impozitului unic și a distribuției acestuia. Consultările publice repetate și discuțiile cu rezidenții au evidențiat opoziția lor clară față de această propunere de modificare.

2) Irelevantă. Distribuția actuală a impozitului unic, inclusiv taxa locală, a fost analizată în detaliu în cadrul Analizei de impact la proiectul de modificare a Legii nr. 77/2016. Prin urmare, modificarea propusă este irelevantă.

3) Povara administrativă. Modificarea structurii distribuției impozitului unic va genera o povară administrativă suplimentară pentru atât pentru rezidenții Parcului IT, care vor fi nevoiți să efectueze plăți și raportări mai complexe, cât și pentru autoritățile fiscale, care vor trebui să administreze un sistem mai complicat. Această povară va depăși cu mult beneficiile fiscale scontate.

4) Impactul asupra garanției de stat. Modificarea impozitului unic afectează garanția de stat oferită pentru acest impozit în formula actuală. Acest lucru poate afecta negativ atragerea de investiții în domeniul IT.

5) Simplificarea procedurilor. Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării prioritizează simplificarea procedurilor de raportare și interacțiune cu mediul antreprenorial, iar modificarea propusă contravine acestui obiectiv, adăugând complexitate și birocrație.

6) Previzibilitate și perspectivă. Distribuția actuală a impozitului unic oferă rezidenților Parcului IT și potențialilor investitori o previzibilitate și o perspectivă clară asupra mediului fiscal. Modificarea propusă ar putea crea incertitudine și ar putea afecta negativ climatul investițional.

7) Lipsa unei analize economice. Nu a fost prezentată o analiză economică solidă care să argumenteze beneficiile modificării propuse. Considerăm că o astfel de analiză este esențială pentru a lua o decizie argumentată.

Propunerea de micșorare a cotei-părți repartizată fondului de asigurări obligatorii de asistență medicală (AOAM) de la 15,4% la 15,0% va conduce la o reducere a veniturilor acestui fond, necesare pentru prestarea serviciilor medicale prevăzute în Programul unic al AOAM. Mai mult decât atât, fondurile AOAM pentru anul 2024 au fost aprobate prin Legea fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pe anul 2024 nr. 420/2023, fiind astfel stabilit cuantumul veniturilor și cheltuielilor necesare pentru a acoperi nevoile de asistență medicală ale categoriilor de persoane asigurate existente și pentru a încheia contracte de prestări de servicii medicale de către Compania Națională de Asigurări în Medicină cu prestatorii de servicii medicale pentru anul 2024.

Similar, se propune reducerea cotelor-părți repartizate bugetului de stat și bugetului asigurărilor sociale de stat, ceea ce ar avea un impact imediat și semnificativ asupra prestațiilor sociale acordate și asupra asigurării financiare a funcțiilor vitale și specifice autorităților publice centrale.

Drept urmare, considerăm că modificarea propusă privind noua distribuție a impozitului unic perceput de la rezidenții parcurilor pentru tehnologia informației nu este oportună. Menținerea distribuției actuale a impozitului unic și- a demonstrat eficiența și a contribuit la dezvoltarea Parcului IT.

În baza argumentelor prezentate mai sus, inițiativa legislativă în cauză nu poate fi susținută.



ПРАВИТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 133

от 21 февраля 2024 г.

Кишинэу

Об утверждении Заключения на проект закона о внесении изменений в некоторые нормативные акты

Правительство ПОСТАНОВЛЯЕТ:

Утвердить и представить Парламенту Заключение на проект закона о внесении изменений в некоторые нормативные акты.

Премьер-министр

ДОРИН РЕЧАН

Контрассигнуют:

Заместитель Премьер-министра,
министр экономического развития
и цифровизации

Думитру АЛАЙБА

Министр финансов

Петру Ротару

Министр юстиции

Вероника Михайлов-Морару

Утверждено
Постановлением Правительства № 133/2024

ЗАКЛЮЧЕНИЕ
на проект закона о внесении изменений
в некоторые нормативные акты

Правительство рассмотрело проект закона о внесении изменений в некоторые нормативные акты, представленный в качестве законодательной инициативы (№ 6 от 17 января 2024 года) депутатом Парламента господином Гайком Вартаняном, и сообщает следующее.

Согласно пояснительной записке проект закона был разработан в целях предотвращения злоупотреблений, порожденных новой системой формирования местных бюджетов (реформа местных публичных финансов), предложенной Законом № 267/2013 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, полностью реализованной с 1 января 2015 года, а также злоупотреблений, совершенных в 2017 году. Посредством предложенного закона центральные власти грубо вмешались в местную автономию, финансово сократив местные бюджеты и сделав возможным политизированное распределение финансовых ресурсов.

Главными целями проекта закона являются возвращение органам местного публичного управления собственных источников доходов: 100% отчислений от подоходного налога для физических лиц, 50% для юридических лиц и перераспределение отчислений в размере 50% от единого налога, взимаемого с резидентов информационно-технологических парков.

Представленные аргументы отражают причину представления законодательной инициативы и необходимость нормативного вмешательства в целях обеспечения финансовой автономии на местном уровне.

В отношении предложенных в проекте норм отмечаем следующее.

1. В статье I проекта закона предусмотрен пересмотр суммы отчислений от государственных налогов (налога на доходы физических и юридических лиц) и дополнение в качестве источника дохода доли единого налога, взимаемого с резидентов информационно-технологических парков для бюджетов сел (коммун), городов (муниципиев, за исключением муниципиев Бэлць и Кишинэу), а также для бюджетов муниципального бюджета Бэлць и муниципального бюджета Кишинэу.

Поскольку оспаривается внедрение новой системы формирования местных бюджетов (реформа местных публичных финансов) и требуется ее отмена, приводим условия, которые были необходимы для проведения реформы, особенности, аргументы и преимущества изменений предложенных в новой системе.

Продвижение реформы основывалось на положениях Национальной стратегии децентрализации (НСД) и Плате действий по реализации Национальной стратегии децентрализации на 2012 – 2018 годы, утвержденном в Законе № 68/2012.

С точки зрения финансовой децентрализации актуальными были проблемы, связанные с системой финансирования МПУ и уровнем финансовой автономии, которые предстояло решить, среди них:

а) ограниченная финансовая автономия в отношении местных налогов и сборов, недостаточный налоговый потенциал, отсутствие стимулов для расширения фискальной базы;

б) бюджетная зависимость каждого уровня публичной администрации по отношению к вышестоящему уровню;

с) неэффективность существующей системы трансфертов, которые обескураживали собственные налоговые усилия местных органов;

д) волатильность из года в год местных публичных финансов.

На основе законодательства и исполнения бюджета на 2010 – 2012 годы был проанализирован ряд моделей и экономических симуляций для совершенствования системы трансфертов из государственного бюджета в местные бюджеты.

Была заменена старая система распределения трансфертов общего назначения, согласно которой объем трансфертов для определенного органа местного публичного управления определялся как разница между потребностями, оцененными на центральном уровне, исходя из нормативных затрат, собственных доходов и отчислений от общих государственных доходов, также исчисляемых и координируемых централизованно. Собственные доходы были исключены из процесса балансирования, поэтому лучший сбор собственных доходов не влияет на балансирующие суммы, получаемые административно-территориальной единицей (АТЕ).

Принципы, лежащие в основе НСД, заключаются в том, чтобы избегать разделения с МПУ источников дохода, которые неустойчивы с течением времени или приводят к территориальному дисбалансу в сборе, таких как подоходный налог с юридических лиц, НДС и так далее.

Подоходный налог с физических лиц (ПНФЛ) является единственным, рекомендуемым в специальной литературе, и наиболее часто используемым на международном уровне в системе распределяемых налогов, поскольку он наименее неоднородно распределен на территориальном уровне и является наиболее стабильным налогом на протяжении всего экономического цикла, таким образом, в кризисных ситуациях влияние его сбора на местные бюджеты незначительно.

Конкретные значения отчислений распределения ПНФЛ были протестированы с помощью моделей симуляций для различных административно-территориальных единиц и являются прямым следствием

относительной неоднородности территориального распределения ПНФЛ, что обуславливает относительно низкие квоты отчислений, оставляя, таким образом, достаточные финансовые средства для балансирования. В то же время, установление более высоких отчислений пойдет на пользу лишь нескольким более богатым административно-территориальным единицам (в первую очередь – муниципиям Кишинэу и Бэлць, а также городам-резидентам района), одновременно сокращая оставшиеся финансовые средства для балансирования для остальных АТЕ.

В результате новая система формирования местных бюджетов характеризуется следующими особенностями:

а) система трансфертов общего назначения (бюджетного балансирования) местным бюджетам основывается на доходах, а не на средних нормативных затратах на одного жителя, исчисляемых на центральном уровне;

б) трансферты общего назначения выделены на основе формулы, отдельно для АТЕ первого уровня и для АТЕ второго уровня;

с) расчет трансфертов общего назначения осуществляется на основе данных за последний год, для которого имеется окончательное исполнение бюджета, и официальных данных о численности населения и площади;

д) нормативы отчислений от государственных налогов и сборов устанавливаются законом по видам местных бюджетов;

е) система дошкольного, начального, среднего общего, специального и дополнительного (внешкольного) образования, а также полномочия, переданные законодательством органам местного публичного управления, финансируются за счет целевых трансфертов;

ф) остальные компетенции финансируются в пределах лимита и за счет собственных доходов, отчислений от государственных налогов и сборов, установленных в соответствии с законом, и трансфертов общего назначения, рассчитываемых по формуле;

г) определение приоритетов и использование имеющихся финансовых ресурсов принадлежит исключительно местным органам власти.

После внедрения новой системы можно выделить ряд преимуществ и возможностей для МПУ, среди которых:

а) отсутствие подчинения в финансовых отношениях между АТЕ первого и второго уровня;

б) предсказуемость для стратегического планирования (ясность расчета балансирующих трансфертов), стабильность и прозрачность;

с) исключение человеческого и политического фактора при расчете трансфертов;

д) повышение заинтересованности местных властей в развитии местной налоговой базы в целях значительного улучшения собираемости местных налогов и сборов;

е) возможность распределения расходов согласно местным приоритетам.

Новая система формирования местных бюджетов, реализуемая с 1 января 2015 года, основана на принципах финансовой децентрализации, одним из которых является принцип справедливости, предусматривающий гарантирование равных условий и возможностей для всех местных органов публичного управления.

Исходя из существующего финансового пакета на момент продвижения новой системы формирования местных бюджетов соблюдался принцип административной децентрализации, а именно принцип соответствия полномочий ресурсам. Любое перераспределение общегосударственных налогов и сборов предполагает пересмотр либо полномочий ЦПУ или МПУ, либо выявление и предоставление замещающих финансовых ресурсов в государственный бюджет или местные бюджеты первого или второго уровня.

Еще одним основополагающим принципом является принцип финансовой солидарности, предусмотренный в статье 3 Закона № 435/2006 об административной децентрализации, который предполагает финансовую поддержку наименее развитых административно-территориальных единиц посредством механизмов справедливого финансового распределения. Таким образом, местные бюджеты, имеющие более сильную доходную базу по ПНФЛ (имеются в виду муниципии и города/муниципии как административные центры района) способствуют пополнению Фонда финансовой поддержки АТЕ, который формируется из нераспределенных ПНФЛ в виде отчислений в местные бюджеты, дополненных позднее долей в 10% от поступлений подоходного налога, полученного от предпринимательской деятельности. Таким образом государство вмешивается и финансово поддерживает наименее развитые административно-территориальные единицы.

В результате, любое увеличение размера отчислений от ПНФЛ в местные бюджеты, способствующие формированию Фонда финансовой поддержки АТЕ, оказывает негативное влияние на объем этого фонда, поскольку он формируется за счет нераспределенных ПНФЛ в виде отчислений в местные бюджеты. В дальнейшем этот факт негативно отражается на объемах балансирующих трансфертов, сокращая их местным бюджетам обоих уровней, получающим такие трансферты.

При внедрении новой системы формирования местных бюджетов учитываются принципы, закрепленные в статье 9 Европейской Хартии местного самоуправления, касающиеся системы финансирования местных сообществ.

Таким образом, новая финансовая система формирования местных бюджетов носит достаточно диверсифицированный характер, а поддержка более слабых с финансовой точки зрения местных сообществ основана на

справедливых процедурах распределения финансовых средств и эквивалентных мерах по коррекции последствий неравномерного распределения потенциальных возможностей.

Предложение о перераспределении между государственным бюджетом и местными бюджетами налога на доходы юридических лиц (ПНЮЛ) не может быть поддержано по следующим причинам:

а) необходимость поддержания финансового покрытия;
 б) принятие на себя обязанности по финансированию за счет целевых трансфертов из государственного бюджета таких полномочий, как образование, социальные выплаты, а также других делегированных полномочий, для которых необходимы значительные финансовые источники;

с) необходимость обеспечения всех сфер жизненного значения государства, в том числе находящихся в ведении центральных органов публичного управления;

д) уязвимость в кризисных ситуациях: зависимость от непостоянных доходов способна поставить местные бюджеты в сложную и дестабилизирующую ситуацию.

Для справки, в 2023 году были собраны ПНЮЛ в госбюджет на сумму 9186,1 млн леев, тогда как только выделение трансфертов специального назначения на образование составило 14198,4 млн леев.

Как уже упоминалось, новая система местных публичных финансов основана на стимулировании развития местной налоговой базы и хорошей собираемости местных налогов и сборов. Ниже представлена динамика поступлений собственных доходов в местные бюджеты в разные годы:

млн леев

Доходы	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
Местные сборы	362,8	376,5	396,0	414,9	457,4	519,9	590,0	691,9
Земельный налог	179,1	182,1	184,6	193,6	178,6	208,9	197,6	225,7
Налог на недвижимость	163,3	177,2	179,6	306,0	357,2	493,2	506,8	528,1

В 2023 году по сравнению с 2014 годом до реализации новой реформы, местные сборы выросли на 90,7%, земельный налог – всего на 26,0%, а налог на недвижимость – в 3,2 раза.

Также инициатива предусматривает отмену злоупотреблений, допущенных в 2017 году, путем исключения отчислений в пропорции 50% от налога за использование дорог транспортными средствами, зарегистрированными в Республике Молдова в местные бюджеты второго уровня.

После внесения изменений и дополнений в правовую базу (Закон № 720/1996 о дорожном фонде и Закон № 397/2003 о местных публичных

финансах) были установлены новые правила распределения финансовых средств местным органам публичного управления обоих уровней на дорожную инфраструктуру, строительство и обслуживание которой относится к сфере деятельности МПУ.

Эти средства перенаправляются в местные бюджеты первого уровня в виде трансфертов, рассчитываемых и распределяемых пропорционально численности населения в соответствующем АТЕ, а в местные бюджеты второго уровня получают трансферты из средств дорожного фонда в зависимости от протяженности местных дорог общего пользования районного значения, выраженных в эквивалентных километрах. Таким образом, были исключены субъективизм и политическое вмешательство при распределении финансовых средств Дорожного фонда и поступлений налога за использование дорог транспортными средствами, зарегистрированными в Республике Молдова в местные бюджеты второго уровня, а также были заложены основы для справедливого распределения финансовых средств МПУ по данной компетенции (искоренение преимуществ старой системы только для некоторых АТЕ, особенно муниципия Кишинэу).

Предложение об отчислениях налога на добычу полезных ископаемых также нецелесообразно с учетом последних законодательных изменений. Согласно положениям пункта 80 статьи II Закона № 212/2023 о внесении изменений в некоторые нормативные акты (касающиеся бюджетно-налоговой политики), сборы за природные ресурсы, включая налог на добычу полезных ископаемых, начиная с 1 января 2024 года, распределяются поровну (в соотношении 50%) в местные бюджеты первого уровня и в бюджеты муниципиев Бэлць и Кишинэу и 50% в государственный бюджет.

Исходя из изложенного выше, предложения, представленные посредством законодательной инициативы к Закону № 397/2003 о местных публичных финансах, непоправимо исказят новую систему местных публичных финансов, финансовую совокупность, что приведет к серьезным последствиям для государственного бюджета из-за обязательства определить альтернативные источники для увеличения Фонда поддержки АТЕ для расчета балансирующих трансфертов и покрытия потребностей в трансферах специального назначения для делегированных компетенций.

2. В отношении статьи II, предусматривающей изложение в новой редакции положений статьи 14 Закона № 77/2016 об информационно-технологических парках относительно изменения распределения единого налога в ИТ-парке, обращаем внимание на то, что 22 декабря 2023 года Парламент проголосовал в окончательном чтении за внесение изменений к Закону № 77/2016 Законом № 415/2023.

В настоящее время внесение изменений в состав и распределение единого налога для резидентов ИТ-Парка не поддерживается по следующим причинам:

1) Отсутствие консенсуса. Ни одна из заинтересованных сторон в процессе одобрения и общественного обсуждения проекта закона о внесении изменений в Закон №77/2016, в том числе резиденты ИТ-Парка, не поддержала изменение единого налога и его распределение. Неоднократные публичные консультации и обсуждения с резидентами выявили их несогласие с этим предложением.

2) Несущественность. Текущее распределение единого налога, включая местный налог, было подробно проанализировано в рамках анализа воздействия проекта о внесении изменений в Закон № 77/2016. Поэтому предлагаемая поправка неактуальна.

3) Административная нагрузка: Изменение структуры распределения единого налога создаст дополнительную административную нагрузку как для резидентов ИТ-Парка, которым потребуется выполнять более сложные платежи и отчетности, так и для налоговых органов, которым придется управлять более сложной системой. Это бремя намного превысит ожидаемые налоговые льготы.

4) Влияние на государственную гарантию. Изменение единого налога затрагивает государственную гарантию, предусмотренную по единому налогу в действующей формуле. Это может негативно повлиять на привлечение инвестиций в области ИТ.

5) Упрощение процедур. Министерство экономического развития и цифровизации отдает приоритет упрощению процедур отчетности и взаимодействия с предпринимательской средой, но предлагаемая поправка противоречит этой цели, добавляя сложности и бюрократию.

6) Предсказуемость и перспектива. Действующее распределение единого налога обеспечивает предсказуемость и ясный прогноз для резидентов ИТ-парка и потенциальных инвесторов. Предлагаемая поправка внесет неопределенность и может отрицательно повлиять на инвестиционный климат.

7) Отсутствие экономического анализа. Не был представлен никакой обоснованный экономический анализ, подтверждающий преимущества предлагаемых изменений. Считаем, что такой анализ необходим для принятия обоснованного решения.

Предлагаемое снижение доли, выделяемой в Фонд обязательного медицинского страхования (ФОМС) с 15,4% до 15,0%, приведет к уменьшению доходов данного фонда, необходимых для оказания медицинских услуг, предоставляемых в рамках единой программы ФОМС. Кроме того, Законом №420/2023 был утвержден Закон о фондах ОМС на 2024 год, утвердивший таким образом размер доходов и расходов,

необходимых для покрытия медицинской помощью существующих категорий застрахованных лиц и заключенных договоров на оказание медицинских услуг Национальной медицинской страховой компании с поставщиками медицинских услуг на 2024 год.

Аналогичным образом предлагается сократить доли, выделяемые в государственный бюджет и бюджет государственного социального страхования, с непосредственным влиянием на предоставляемые социальные льготы, финансовое обеспечение жизненно важных и специфических функций центральных органов публичного управления.

В результате, считаем нецелесообразным предлагаемое изменение относительно нового распределения единовременного налога, взимаемого с резидентов парков информационных технологий. Сохранение действующего распределения единого налога продемонстрировало эффективность и способствовало развитию ИТ-парка.

Исходя из изложенных выше доводов, рассматриваемая законодательная инициатива не может быть поддержана.