



P2. 124/23.04.18  
CAM

## CANCELARIA DE STAT A REPUBLICII MOLDOVA

Nr. 31-06-48447

Chișinău

„12” 06. 2018

### Biroul Permanent al Parlamentului

În temeiul art.58 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797-XIII din 2 aprilie 1996, se prezintă Avizul asupra proiectului de lege privind modificarea și completarea Legii nr.397-XV din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale (inițiativa legislativă nr.124 din 23 aprilie 2018), aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 544 din 12 iunie 2018.

#### Anexe:

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

Secretar general adjunct al Guvernului

Roman CAZAN

Ex.: Ina Railean  
Tel.: 250 203

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	1367
„12” 06	2018
Ora	

Casa Guvernului,  
MD-2033, Chișinău,  
Republica Moldova

Telefon:  
+ 373-22-250104

Fax:  
+ 373-22-242696



# GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

## HOTĂRÎRE nr.544

din 12 iunie 2018

Chișinău

**Pentru aprobarea Avizului asupra proiectului de lege  
privind modificarea și completarea Legii nr.397-XV  
din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale**

-----

Guvernul HOTĂRĂȘTE:

Se aprobă și se prezintă Parlamentului Avizul asupra proiectului de lege privind modificarea și completarea Legii nr.397-XV din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale.

**Prim-ministru**

**PAVEL FILIP**

Contrasemnează:

Ministrul finanțelor

Octavian Armașu

Ministrul justiției

Victoria Iftodi



Aprobat  
prin Hotărîrea Guvernului nr.544  
din 12 iunie 2018

**AVIZ**  
**asupra proiectului de lege privind modificarea și completarea Legii nr. 397-  
XV din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale**

Guvernul a examinat proiectul de lege privind modificarea și completarea Legii nr. 397-XV din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale, înaintat cu titlul de inițiativă legislativă (nr.124 din 23 aprilie 2018) de către un grup de deputați în Parlament, și comunică următoarele.

Prin implementarea noului sistem de formare a bugetelor locale începînd cu 1 ianuarie 2015 se ține cont de principiile enunțate în art.9 din Carta Europeană a Autonomiei Locale, aferente sistemului de finanțare a colectivităților locale.

Astfel, noul sistem financiar este de natură suficient de diversificat, iar sprijinul colectivităților locale mai slabe din punct de vedere financiar are la bază proceduri de repartizare financiară justă și de măsuri echivalente de a corija efectele repartizării inegale a resurselor potențiale de finanțare.

Subsidiar, unul dintre principiile puse la baza Strategiei naționale de descentralizare, aprobată prin Lege nr.68 din 5 aprilie 2012, este asigurarea unui anumit grad de coeziune teritorială (solidaritate) prin reducerea disparităților de resurse disponibile la ambele niveluri ale autorităților publice locale, deziderat realizat prin repartizarea veniturilor între bugetele locale și stabilirea cotelor de partajare de la impozitele și taxele de stat, precum și prin alocarea de transferuri de echilibrare (cu destinație generală), fără unele ingerințe din partea autorităților publice centrale sau locale.

Actualmente, o redistribuire între bugetul de stat și bugetele locale componente ale municipiului Chișinău a impozitelor și taxelor de stat (accize, TVA, impozitului pe venitul persoanelor fizice și juridice) este inacceptabilă din următoarele considerente:

- 1) necesitatea păstrării anvelopei financiare;
- 2) accentuarea inechității financiare (excluderea garantării unor condiții și oportunități egale tuturor autorităților publice locale, cu atât mai mult că agenții economici din municipiul Chișinău desfășoară activități în alte localități, dar achită impozitele și taxele de stat în conformitate cu locul înregistrării sediului acestora);
- 3) preluarea finanțării prin transferuri cu destinație specială de la bugetul de stat a unor competențe ca educația, prestațiile sociale, precum și a altor competențe delegate, pentru care sînt necesare surse financiare substanțiale;

4) necesitatea asigurării tuturor domeniilor de importanță vitală ale statului, inclusiv cele puse în responsabilitatea autorităților publice centrale;

5) distorsionarea sistemului financiar, cu impact negativ asupra formării fondului de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale, implicit asupra celorlalte bugete locale.

Acceptarea acestor deziderate devine oportună în contextul promovării pachetului de acte legislative privind noua organizare administrativ-teritorială a Republicii Moldova, care presupune și revizuirea actualului sistem de formare a bugetelor locale.

Totodată, în contextul repartizării veniturilor bugetului municipal Chișinău, proiectul de lege presupune echivalarea surselor de venituri ale acestui buget cu bugetul central al unității teritoriale autonome cu statut juridic special (UTA Găgăuzia), ceea ce este eronat. Conform prevederilor art.55 alin.(3) din Legea nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, organizarea și funcționarea autorităților administrației publice locale ale municipiului Chișinău se reglementează, în mod corespunzător, de prevederile prezentei legi referitoare la autoritățile administrației publice locale de nivelurile întâi și al doilea.

Proiectul are carențe de tehnică legislativă, este lipsit de fundamentarea economico-financiară, în conformitate cu prevederile art.20 din Legea nr.780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative. Or, realizarea prevederilor acestuia implică cheltuieli financiare suplimentare de la bugetul de stat (de exemplu, pentru asigurarea tuturor domeniilor de importanță vitală ale statului sau pentru păstrarea volumului fondului de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale).

Impactul negativ asupra bugetului de stat pentru anul 2019, odată cu aplicarea amendamentelor în cauză, se estimează la 10 135,1 mil.lei, din contul neîncasării integrale a TVA, accizelor și impozitului pe venitul persoanelor juridice, precum și 50 la sută din impozitul pe venitul persoanelor fizice.

Dinamica încasărilor la bugetul de stat de la agenții economici din raza teritorială a municipiului Chișinău sub aspectul impozitelor și taxelor de stat se prezintă în tabelul de mai jos.

Estimările încasărilor  
la bugetul de stat de la agenții economice în raza teritorială a mun.Chisinău pe anii 2016-2018  
(bugetul municipal)

mii lei

	2016 executat	2017 executat	2018 estimat	Devieri 2017/2016		Devieri 2018/2017		2019 estimat (aplicând ritmul de creștere 2018/2017)
				+;-	ritm de creștere, %	+;-	ritm de creștere, %	
1	2	3	4	5=3-2	6=3/2	7=4-3	8=4/3	9=4*8
Impozitul pe venitul persoanelor fizice	1.002.029,9	1.151.558,9	1.248.653,6	149.529,0	14,9	97.094,7	8,4	1.353.934,9
Impozitul pe venitul persoanelor juridice *)	2.282.171,2	2.610.818,9	2.906.635,0	328.647,7	14,4	295.816,1	11,3	3.235.968,2
TVA **)	3.987.227,7	4.606.643,1	4.889.346,0	619.415,4	15,5	282.702,9	6,1	5.189.398,0
Accize ***)	338.644,6	352.680,3	354.241,2	14.035,7	4,1	1.560,9	0,4	355.809,0
<b>Total</b>	<b>7.610.073,4</b>	<b>8.721.701,2</b>	<b>9.398.875,8</b>	<b>1.111.627,8</b>	<b>14,6</b>	<b>677.174,6</b>	<b>7,8</b>	<b>10.135.110,1</b>

Notă:

\*) 93,0 la sută din suma totală acumulată pe teritoriul municipiului Chișinău;

\*\*) 95,0 la sută din suma totală acumulată pe teritoriul municipiului Chișinău;

\*\*\*) 88,1 la sută din suma totală acumulată pe teritoriul municipiului Chișinău.

Totodată, modificările propuse la articolul 5 din Legea privind finanțele publice locale vor avea un impact negativ drastic asupra fondului de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale pentru anul 2021, de cel puțin 1 344,9 mil.lei, ținând cont de estimările încasărilor pe anul 2019 de la impozitul pe venitul persoanelor fizice, care va compromite total noul sistem de formare a bugetelor locale, deoarece anihilează principiul coeziunii teritoriale pus la baza acestui sistem.

Bugetul municipal Chișinău, conform prognozei încasărilor de la impozitul pe venitul persoanelor fizice pentru anul 2019, va contribui la fondul de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale cu 1 344,9 mil.lei sau 72,8 la sută din volum fondului. Odată cu încasarea integrală a impozitului pe venitul persoanelor fizice în bugetul municipal începând cu anul 2019, volumul fondului de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale pentru anul 2021 se va diminua drastic de la 1 847,2 mil.lei la 502,2 mil.lei, având un impact negativ pentru toate bugetele locale referitor la volumul transferurilor cu destinație generală, calculat pe bază de formulă distinctă pe nivele de administrație.

În cazul în care se va încasa integral impozitul pe venitul persoanelor fizice în bugetele locale de nivelul întâi din componența municipiului Chișinău, impactul negativ asupra fondului de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale pentru anul 2021 se va majora cu încă 28,8 mil.lei, fondul de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale, în final constituind doar 473,4 mil.lei.

Contribuitori la fondul de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale vor rămâne doar bugetul municipal Bălți și bugetele locale componente ale municipiului Bălți, precum și bugetele orașelor (municipiilor)-reședință de raion, având în vedere că 7 municipii-reședință de raion vor contribui mai puțin

ca urmare a majorării cotei defalcărilor de la impozitul pe venitul persoanelor fizice cu 15 puncte procentuale începând cu 1 ianuarie 2018.

Inițiativa legislativă ce vizează modificarea prevederilor articolului 5 din legea prenotată impune revizuirea integrală a noului sistem de formare a bugetelor locale, ceea ce actualmente este inadmisibil.

Ținând seama de cele expuse mai sus, proiectul nominalizat nu poate fi susținut.



# ПРАВИТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

## ПОСТАНОВЛЕНИЕ №544

от 12 июня 2018 г.  
Кишинэу

**Об утверждении Заключения по проекту закона  
о внесении изменений в статью 5 Закона № 397-XV  
от 16 октября 2003 года о местных публичных финансах**

---

Правительство ПОСТАНОВЛЯЕТ:

Утвердить и представить Парламенту Заключение по проекту закона о внесении изменений в статью 5 Закона № 397-XV от 16 октября 2003 года о местных публичных финансах.

**Премьер-министр**

**ПАВЕЛ ФИЛИП**

Контрасигнуют:

Министр финансов

Октавиан Армашу

Министр юстиции

Виктория Ифтоди

Утверждено  
Постановлением Правительства №544  
от 12 июня 2018 г.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**  
**по проекту закона о внесении изменений**  
**в статью 5 Закона № 397-XV от 16 октября 2003 года о местных**  
**публичных финансах**

Правительство рассмотрело проект закона о внесении изменений в статью 5 Закона № 397-XV от 16 октября 2003 года о местных публичных финансах, представленный в качестве законодательной инициативы (№ 124 от 23 апреля 2018 г.) группой депутатов Парламента, и сообщает следующее.

При внедрении новой системы формирования местных бюджетов с 1 января 2015 года учитываются принципы, изложенные в статье 9 Европейской хартии местного самоуправления, о системе финансирования местных сообществ.

Таким образом, новая финансовая система достаточно диверсифицирована, а поддержка более слабых местных сообществ с финансовой точки зрения основана на справедливых процедурах распределения финансовых средств и эквивалентных мерах по исправлению последствий неравномерного распределения потенциальных финансовых ресурсов.

Кроме того, один из принципов, лежащих в основе Национальной стратегии децентрализации, утвержденной Законом № 68 от 5 апреля 2012 года, заключается в обеспечении определенной степени территориальной сплоченности (солидарности) путем уменьшения несоразмерности ресурсов, имеющих на обоих уровнях местных органов публичной власти. Это требование достигнуто путем распределения доходов между местными бюджетами и установления нормативов отчислений от государственных налогов и сборов, а также выделения балансирующих трансфертов (общего назначения) без какого-либо вмешательства со стороны центральных или местных органов публичной власти.

В настоящее время перераспределение государственных налогов и сборов (акцизы, НДС, подоходный налог с физических и юридических лиц) между государственным бюджетом и местными бюджетами из состава муниципия Кишинэу не приемлемо по следующим причинам:

- 1) необходимость сохранения финансового пакета;
- 2) подчеркивание финансового неравенства (исключение гарантии равных условий и возможностей для всех местных органов публичной власти, тем более что экономические агенты из муниципия Кишинэу осуществляют деятельность в других населенных пунктах, но платят

налоги и государственные сборы по месту регистрации их местонахождения);

3) принятие финансирования посредством трансфертов специального назначения из государственного бюджета таких компетенций как образование, социальные пособия и другие делегированные компетенции, для которых необходимы значительные финансовые ресурсы;

4) необходимость обеспечения всех жизненно важных областей государства, в том числе находящихся под ответственностью центральных органов государственной власти;

5) искажение финансовой системы, что негативно отразится на формировании фонда финансовой поддержки административно-территориальных единиц, косвенно на других местных бюджетах.

Внедрение этих целей становится целесообразным в контексте продвижения пакета законодательных актов о новом административно-территориальном устройстве Республики Молдова, которое подразумевает пересмотр существующей системы формирования местных бюджетов.

В то же время, в контексте перераспределения доходов муниципального бюджета Кишинэу, проект закона предполагает приравнивание источников дохода этого бюджета с центральным бюджетом автономно-территориальной единицы со специальным правовым статусом (АТО Гагаузия), что является ошибочным. В соответствии с положениями части 3 статьи 55 Закона № 436-XVI от 28 декабря 2006 года о местном публичном управлении, организация и функционирование органов местного публичного управления муниципия Кишинэу регламентируются соответствующим образом положениями настоящего закона, относящимися к органам местного публичного управления первого и второго уровней.

В проекте имеются упущения законодательной техники, он лишен финансово-экономического обоснования в соответствии с положениями статьи 20 Закона №780-XV от 27 декабря 2001 года о законодательных актах. Между тем, реализация его положений предполагает дополнительные финансовые расходы из государственного бюджета (например, для обеспечения всех жизненно важных для государства областей или для сохранения объема фонда финансовой поддержки административно-территориальных единиц).

Негативное влияние на государственный бюджет на 2019 год с учетом внесенных поправок оценивается в 10 135,1 млн. леев за счет неполучения НДС, акцизов, подоходного налога с юридических лиц, а также 50 процентов подоходного налога с физических лиц.

Динамика поступлений в государственный бюджет от экономических агентов в территориальном радиусе муниципия Кишинэу в части

государственных налогов и сборов представлена в приведенной ниже таблице.

Оценка поступлений  
в государственный бюджет от экономических агентов в территориальном радиусе мун.Кишинэу за 2016-2018 гг.  
(муниципальный бюджет)

*mii lei*

	2016 исполнено	2017 исполнено	2018 оценка	Отклонения 2017/2016		Отклонения 2018/2017		2019 оценка (применяя темпа роста 2018/2017)
				+;-	темпа роста, %	+;-	темпа роста, %	
1	2	3	4	5=3-2	6=3/2	7=4-3	8=4/3	9=4*8
Подходный налога с физических лиц	1.002.029,9	1.151.558,9	1.248.653,6	149.529,0	14,9	97.094,7	8,4	1.353.934,9
Подходный налога с юридических лиц *)	2.282.171,2	2.610.818,9	2.906.635,0	328.647,7	14,4	295.816,1	11,3	3.235.968,2
НДС **)	3.987.227,7	4.606.643,1	4.889.346,0	619.415,4	15,5	282.702,9	6,1	5.189.398,0
Акцизы ***)	338.644,6	352.680,3	354.241,2	14.035,7	4,1	1.560,9	0,4	355.809,0
<b>Всего</b>	<b>7.610.073,4</b>	<b>8.721.701,2</b>	<b>9.398.875,8</b>	<b>1.111.627,8</b>	<b>14,6</b>	<b>677.174,6</b>	<b>7,8</b>	<b>10.135.110,1</b>

Примечание:

\*) 93,0% от всей суммы аккумулированной на территории муниципия Кишинэу с учетом населенных пунктов, входящих в его состав;

\*\*) 95,0% от всей суммы аккумулированной на территории муниципия Кишинэу с учетом населенных пунктов, входящих в его состав

\*\*\*) 88,1% от всей суммы аккумулированной на территории муниципия Кишинэу с учетом населенных пунктов, входящих в его состава

В то же время, поправки, предложенные в статью 5 Закона о местных публичных финансах, окажут крайне негативное влияние на фонд финансовой поддержки административно-территориальных единиц на 2021 год, по меньшей мере, на 1 344,9 млн. леев, исходя из оценок поступления за 2019 год от подоходного налога с физических лиц, что полностью скомпрометирует новую систему формирования местных бюджетов, поскольку аннулируется принцип территориальной сплоченности, лежащий в основе этой системы.

Муниципальный бюджет Кишинэу, согласно прогнозу поступлений от подоходного налога с физических лиц на 2019 год, будет способствовать формированию фонда финансовой поддержки административно-территориальных единиц на 1 344,9 млн. леев, или 72,8 процента объема фонда. При полном поступлении подоходного налога с физических лиц в муниципальный бюджет, начиная с 2019 года, объем фонда финансовой поддержки административно-территориальных единиц на 2021 год резко сократится с 1 847,2 млн. леев до 502,2 млн. леев с негативным воздействием на все местные бюджеты касательно объема трансфертов общего назначения, рассчитанного на основе формулы, отличающейся по уровням администрации.

В случае, если подоходный налог с физических лиц будет полностью поступать в местные бюджеты первого уровня из состава муниципия Кишинэу, отрицательное влияние на фонд финансовой поддержки административно-территориальных единиц на 2021 год увеличится еще на 28,8 млн. леев, то есть фонд финансовой поддержки административно-территориальных единиц в итоге составит всего 473,4 млн. леев.

Участниками фонда финансовой поддержки административно-территориальных единиц останутся только муниципальный бюджет Бэлць и местные бюджеты из состава муниципия Бэлць, а также бюджеты городов (муниципиев) – резиденций района, учитывая, что 7 муниципиев – резиденций района будут вносить меньший вклад в результате увеличения нормативов отчисления от подоходного налога с физических лиц на 15 процентных пунктов, начиная с 1 января 2018 года.

Законодательная инициатива, предусматривающая внесение изменений в положения статьи 5 вышеуказанного закона, навязывает полный пересмотр новой системы формирования местных бюджетов, что в настоящий момент является неприемлемым.

Принимая во внимание вышеизложенное, представленный проект не поддерживается.