

# Observator de politici publice

## Notă preliminară

### Politici responsabile pentru dezvoltare durabilă

Observatorul de politici publice cuprinde analiza unor proiecte de acte legislative și normative de sensibilitate publică din agendele Executivului și Legislativului din Republica Moldova, precum și a unor informații publice, în scopul identificării potențialelor riscuri pentru interesul public.

Documentul a fost realizat în cadrul proiectului „Holding Governors Accountable: Civil Society Conducting Economic Expertise of Risky Legal Initiatives” susținut financiar de National Endowment for Democracy. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția finanțatorilor.

#### ”Noua politică fiscală” anunțată de autorități: provocări și riscuri

La 23 iulie 2018, din sediul partidului de guvernare, au fost lansate mai multe teze, prezentate ca ”revoluție” în materie de fiscalitate, care au tangență cu trei direcții distincte:

- ”amnistia capitalurilor”, adică legalizarea bunurilor și capitalurilor,
- decriminalizarea infracțiunilor economice,
- reduceri fiscale pentru persoanele fizice și juridice.

În această Notă vom examina aspectele legate de **modificările declarate în domeniul impozitării veniturilor persoanelor fizice**, în special declarațiile autorităților (în lipsa în spațiul public a unui document/proiect oficial):

- reducerea impozitului pe venit pentru persoanele fizice de la 18% la 12%. ”Acest lucru va fi posibil pentru că vom diminua impozitul pe venit al persoanelor fizice de la 18% până la 12 la sută, prin introducerea cotei unice”;
- dublarea scutirii personale anuale la plata impozitului pe venit de la 11280 de lei la 24 de mii de lei, iar ”cetățenii care au un salariu de până la 3 500 de lei nu vor mai plăti impozite”. ”Cetățenii care primesc un salariu sub minimul de existență nu vor mai plăti impozit. Măsurile despre care vă vorbesc vor aduce o majorare a veniturilor angajatului cu 6%, iar pe cele ale angajatorului - cu 5%. Oamenii vor rămâne cu mai mulți bani în buzunar și contăm pe mai mulți bani în buget”;
- ”noile măsuri sunt în proces de discuții cu Fondul Monetar Internațional”. ”Toate reformele, inclusiv

acestea, sunt coordonate cu partenerii externi, cu FMI și Banca Mondială”;

- ”Reforma va fi promovată până la sfârșitul acestei sesiuni, adică până la sfârșitul acestei săptămâni. Discutăm despre o reformă cu un impact așteptat de mediul de afaceri. Aceasta va avea impact bugetar în jur de **două miliarde de lei**. Bugetul de stat este capabil să **acopere cheltuielile suportate la prima etapă**”;
- ”Măsurile fiscale care vor fi implementate din toamnă vor permite **acumularea în buget a două miliarde de lei**.”

#### Provocări și riscuri identificate

- Din declarații pare că autorii inițiativei văd în mod diferit impactul imediat, pe durată scurtă de timp, al acestui document. Premierul crede că bugetul va obține imediat 2 miliarde de lei adițional, iar președintele comisiei parlamentare – vede neîncasări de venituri, în aceeași sumă, pentru bugetul 2018. În context este de remarcat că astfel de proiecte complexe trebuie să conțină evaluări de impact clare pentru a putea fi discutate în public.
- Introducerea cotei unice a impozitului pe venitul persoanelor fizice (12%) urmează să fie realizată prin **reducerea cotei maxime** a impozitului pe venit pentru persoanele fizice de la 18% la 12% și **majorarea cotei minime** de la 7 la 12%. În prima categorie sunt vizate persoanele cu venituri mari. Din categoria a doua fac parte persoanele cu venituri mici și mijlocii, respectiv cota de impozitare a acestor persoane va crește de la 7 la 12%.
- În calitate de măsură compensatorie pentru persoanele cu venituri mici ar putea servi dublarea anunțată a scutirilor personale (minimul neimpozabil), de la 11280 lei până la 24000 lei anual. Dar, având în vedere că în anul 2018 veniturile impozabile de până la 33000 lei sunt taxate cu 7%, iar acum urmează să fie aplicată cota de 12% de la 24000 lei – efectele nu sunt univoce. Persoanele cu venituri mici și mijlocii vor simți nesemnificativ creșterea scutirilor personale, iar persoanele cu venituri mari vor avea de câștigat considerabil.
- Analiza datelor din tabelul anexat (vezi anexa Venitul disponibil al persoanelor fizice în condițiile politicii fiscale actuale și potrivit propunerilor din „nouă politică fiscală”) atestă că pentru diferite

categoriile de angajați (din agricultură și silvicultură, învățământ, sănătate, sectorul financiar și pentru un caz cu venituri mari) noua formulă de impozitare cu o cotă unică de 12% va conduce la următoarele:

- scutirea de plăți fiscale și reducerea poverii fiscale preponderent pentru persoanele cu venituri mari, creșterea semnificativă a venitului disponibil al acestora de la câteva sute de lei la câteva mii de lei;
- pentru persoanele cu venituri mici și medii "economiiile" vor fi minore, iar venitul disponibil va crește nesemnificativ, de la câțiva lei până la câteva zeci de lei;
- creșterea discrepanțelor în veniturile disponibile și a inechității fiscale între persoanele cu venituri mici și cele cu venituri mari. Asta ar fi o consecință a schimbării proporțiilor de venituri disponibile (după impozitare) raportate la veniturile brute (până la impozitare). Astfel, persoanele cu venituri mici și mijlocii practic vor rămâne cam cu același venit disponibil (85-83% din venitul brut). Iar persoanele cu venituri mari se vor alege cu o creștere cu 3-4 puncte procentuale a venitului disponibil în venitul brut, comparativ cu formula actuală de impozitare. Respectiv, creșterea declarată a venitului angajatului cu 6% va veni preponderent în buzunarul celor cu venituri mari și nu a celor cu venituri mici și mijlocii;
- veniturile disponibile în creștere a persoanelor cu venituri mari vor genera posibile creșteri de consum intern și de așteptări inflaționiste (creșterea prețurilor) în defavoarea celorlalte persoane cu venit disponibil mic.
- În țările cu diferențe pronunțate de venituri și cu o sărăcie evidentă se recomandă impozitarea progresivă a veniturilor persoanelor fizice, adică cote diferențiate de impozitare, așa cum este în prezent. Cotele unice de impozitare se aplică în economiile mari și dezvoltate, cu o clasă de mijloc considerabilă în structura populației.
- Impozitul pe venitul persoanelor fizice face parte din categoria impozitelor partajate între diferite niveluri de buget. Or, reducerea încasărilor la buget, cel puțin la etapa inițială, va fi resimțită în primul rând, de către autoritățile publice locale (APL). Autorii inițiativei nu au oferit claritate despre careva măsuri și mijloace compensatorii care ar urma să fie direcționate către bugetele locale. Am putea admite că "loializarea" APL va fi acea cale de stabilire a relațiilor interbugetare între unele APL și bugetul de stat, fapt deja constatat în unele studii recente.<sup>1</sup>
- Lipsirea de resurse financiare a APL este sensibilă în special în perioadele electorale și duce la "loializarea" unor APL față de autoritățile centrale. Suma aproximativă a mijloacelor care nu vor ajunge în bugetele APL ar putea atinge la 800 milioane lei pe an.
- În astfel de condiții povara imediată a modificărilor urmează a fi suportată de către bugetul de stat. Pe de o parte, bugetele locale trebuie compensate cu sume echivalente de care vor fi lipsite prin aplicarea cotelor noi de impozitare. Pe de altă parte, trebuie identificate resurse adiționale pentru majorarea transferurilor în fondul social, pentru a compensa reducerea contribuțiilor angajatorilor de la 23% la 18%, în cazul dacă alte măsuri întârzie să dea rezultate.
- Deoarece aplicarea normelor noi a fost anunțată cu începere din octombrie 2018, amendamentele la bugetul de stat trebuie operate cel târziu în septembrie. Atfel, vor exista riscuri de blocaje financiare în sectorul public.
- Bugetul de stat este privat deja de anumite resurse financiare care au fost planificate inițial pentru 2018 de la partenerii externi, în special UE. Lipsirea cu încă 2 miliarde lei a bugetului public național la etapa inițială implică măsuri urgente de reducere a programelor de cheltuieli bugetare sau o nouă îndatorare până la finele 2018, cu efecte în anii bugetari următori.
- Miza autorităților pe intrări de resurse din proiectele quasi-financiare lansate de autorități nu este sustenabilă pentru o perioadă mai lungă de timp. Mai mult, unele dintre aceste proiecte implică elementul datoriei și garanțiilor de stat și nu de investiții în sectorul real care ar genera capacități fiscale noi.
- Programul Republicii Moldova cu FMI, precum și dialogul între autorități și FMI, ar putea avea de suferit urmare a promovării politicilor care pot submina construcția bugetară și stabilitatea finanțelor publice pe o perioadă mai lungă de timp.

*În unul din următoarele Observatoare vor fi analizate alte două aspecte atașate acestui pachet fiscal – "amnistia capitalurilor" și decriminalizarea infracțiunilor economice, într-un context mai complex.*



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
MOLDOVA**

Str. „31 August 1989”, nr.98,  
of. 205, Chișinău, MD-2004,  
Republica Moldova

Tel. 20-34-84, 20-34-85  
E-mail:  
office@transparency.md  
[www.transparency.md](http://www.transparency.md)

<sup>1</sup> <http://www.transparency.md/2018/07/18/studiu-monitorizarea-implementarii-reformei-administratiei-publice-si-a-distributiei-resurselor/>

**Venitul disponibil al persoanelor fizice în condițiile politicii fiscale actuale și potrivit propunerilor din „nouă politică fiscală”**

		Agricultură și silvicultură	Învățământ	Sănătate	Activități financiare și asigurări	Caz "venituri mari"***
Salariul mediu lunar, trim.I, 2018*	lei	3713	4680	5477	11263	41667
Venitul anual	lei	44556	56160	65724	135156	500000
<b>în condițiile politicii fiscale actuale</b>						
Contribuții sociale personale	6%	2673	3370	3943	8109	30000
Asigurare medicală	4,5%	2005	2527	2958	6082	22500
Scutiri personale	lei	11280	11280	11280	11280	11280
<b>Venit impozabil</b>	lei	28598	38983	47543	109685	436220
Impozit pe venit anual, 7%	lei	2002	2310	2310	2310	2310
Impozit pe venit anual, 18%	lei	0	1077	2618	13803	72580
<b>Total impozit pe venit anual</b>	<b>lei</b>	<b>2002</b>	<b>3387</b>	<b>4928</b>	<b>16113</b>	<b>74890</b>
Impozit pe venit lunar	lei	167	282	411	1343	6241
<b>Venit disponibil lunar (după achitarea impozitelor)</b>	lei	3156	3906	4491	8738	31051
<b>Venit disponibil lunar (după achitarea impozitelor)</b>	<b>% din venit brut</b>	<b>85%</b>	<b>83%</b>	<b>82%</b>	<b>78%</b>	<b>75%</b>
<b>în condițiile "politicii fiscale noi"</b>						
Contribuții sociale personale	6%	2673	3370	3943	8109	30000
Asigurarea medicală	4,5%	2005	2527	2958	6082	22500
Scutiri personale	lei	24000	24000	24000	24000	24000
<b>Venit impozabil</b>	lei	15878	26263	34823	96965	423500
<b>Impozit pe venit anual, 12%</b>	<b>lei</b>	<b>1905</b>	<b>3152</b>	<b>4179</b>	<b>11636</b>	<b>50820</b>
Impozit pe venit lunar	lei	159	263	348	970	4235
<b>Venit disponibil lunar (după achitarea impozitelor)</b>	lei	3164	3926	4554	9111	33057
<b>Venit disponibil lunar (după achitarea impozitelor)</b>	<b>% din venit brut</b>	<b>85%</b>	<b>84%</b>	<b>83%</b>	<b>81%</b>	<b>79%</b>

\* - <http://www.statistica.md/category.php?l=ro&idc=452&>

\*\* - venituri ale șefilor de agenții, întreprinderi de stat etc.

**Pierdanți categorici:** APL

**Câștigători categorici:** persoane cu venituri mari

**În perspectivă,** "noua politică fiscală" va conduce la:

- creșterea discrepanței între săraci și bogați,
- dependență crescândă a APL față de "Centru"