



NOTĂ ANALITICĂ IPRE nr. 2/2023

Drumul spre creșterea economică: Înțelegerea modificărilor propuse ale politicii fiscale și vamale

Autor: Stanislav GHILEȚCHI
Chișinău, 21 iunie 2023

Pe data de 22 mai 2023, Ministerul Finanțelor a publicat spre [consultări publice proiectul politicii fiscale și vamale pentru anul 2024](#). De la bun început merită de apreciat efortul ministerului de a publica acest document atât de devreme în calendarul bugetar. Acest lucru permite un proces participativ de consultări publice, ceea ce în final poate duce la politici publice mai echilibrate și eficiente. În ultimii ani, politica fiscală și vamală era publicată și aprobată în grabă fără respectarea bunelor practici în domeniul consultării și transparenței.

Proiectul politicii fiscale și vamale pentru anul 2024, elaborat de Ministerul Finanțelor, propune o serie de modificări cu impact semnificativ asupra mediului de afaceri și a persoanelor fizice. Printre modificări se regăsesc: creșterea plafonului de venit neimpozabil pentru persoanele fizice, introducerea deducerilor fiscale pentru cheltuieli personale, modificarea regimului fiscal pentru importul autoturismelor și introducerea impozitării autovehiculelor electrice. Conform autorilor, scopul politicii este să soluționeze constrângerile economice sesizate de către contribuabili, să identifice instrumente de suport pentru populație, precum și să continue procesul de armonizare a legislației locale la practicile Uniunii Europene. Nota analitică va examina modificările propuse și va încerca să evalueze dacă cele trei obiective declarate ale Ministerului Finanțelor vor fi atinse.



Prezenta Analiză a fost elaborată în cadrul proiectului IPRE „Analize Tematice a politicilor publice”, realizat cu susținerea Fundației Konrad Adenauer (KAS) în

Republica Moldova. Opiniile reflectate în prezenta publicație aparțin autorilor și nu reflectă neapărat opinia KAS.

RECOMANDARI:

- 1. Evaluarea impactului bugetar.** Toate politicile aprobate de către autorități, inclusiv modificările de taxe, impozite și accize ar trebuie să fie cuantificate la etapa inițială de elaborare. Analiza detaliată a veniturilor și costurilor este esențială în vederea asigurării unei fundamentări solide și transparente a modificărilor propuse.
- 2. Respectarea principiilor și angajamentelor din documentele deja aprobate de către Guvern.** Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice pentru perioada 2023 - 2030 stabilește direcții prioritare foarte clare privind gestionarea finanțelor publice, cu toate acestea, autoritățile publice continuă să aprobe intervenții care sunt inconsecvente cu propriile documente aprobate.
- 3. Promovarea unor politici echitabile fiscale.** O parte din măsurile propuse nu sunt suficient de argumentate, iar raționamentul prezentat nu este bazat pe evidențe.
- 4. Eliminarea integrală a accizului la importul autoturismelor în cazul introducerii TVA.** Mecanismul dual propus în proiectul politicii bugetar-fiscale va crește povara fiscală pentru proprietarii de automobile și va crea confuzii adiționale cu privire la structura taxelor și impozitelor aferente pentru introducerea automobilelor în țară.
- 5. Asigurarea continuității în ceea ce privește modificările aplicate prin politica fiscală.** În prezent, observăm că se efectuează modificări frecvente ale aceluiași componente ale codului fiscal. Acest lucru creează incertitudine și dificultăți de implementare pentru contribuabili și mediul de afaceri. Prin reducerea numărului de modificări și menținerea unei stabilități pe termen mediu și lung în cadrul politicilor fiscale, se poate încuraja predictibilitatea și încrederea în sistemul fiscal.





IMPACTUL BUGETAR

Un element lipsă din nota informativă prezentată de către Ministerul Finanțelor este cuantificarea impactului bugetar. Deși politica fiscală și vamală conține o serie de intervenții (care sunt analizate mai jos), autorii nu oferă informație despre veniturile adiționale care urmează să fie acumulate sau eventualele reduceri ale veniturilor prin diminuarea sau excluderea unor taxe și impozite. Generarea și aprobarea politicilor publice fără o analiză detaliată a impactului asupra bugetului este o practică defectuoasă care afectează grav calitatea procesului decizional. De exemplu, în anul 2022 au fost elaborate mai multe politici care au avut un potențial impact semnificativ asupra bugetului, fără ca factorii de decizie să estimeze care va fi acesta. Nota informativă la legea privind acordarea unor facilități fiscale și vamale pentru cetățenii Republicii Moldova care revin cu traiul în Republica Moldova a menționat că estimarea efectelor asupra bugetului este dificilă, astfel autorii nu au oferit nici un scenariu cu privire la eventualele costuri. Pe lângă faptul inechității față de cetățenii care au rămas acasă și au achitat toate impozitele și care nu au dreptul să beneficieze de scutirile oferite, asemenea intervenții pot genera venituri ratate la buget, care

direcționate spre proiecte investiționale, sunt capabile să genereze un impact mult mai pozitiv asupra dezvoltării comunităților locale.

De asemenea, pe 8 iunie 2023, Parlamentul a aprobat în prima lectură proiectul de lege care oferă dreptul proprietarilor mașinilor cu numere de înmatriculare străine să-și înregistreze automobilele cu o reducere de 70% la acciza plătită. Conform cifrelor din nota informativă, astăzi în Republica Moldova circulă în jur de 180,000 de mijloace de transport care sunt plasate sub regimul vamal de admitere temporară. Veniturile ratate la buget sunt prezentate în tabelul 1. În cazul în care anticipăm că 50% din numărul de proprietari vor utiliza această reducere, bugetul ar putea rata aproximativ 1 miliard de lei.

Asemenea intervenții, care oferă facilități fiscale, unor grupuri restrânse de cetățeni, contravin principiilor stabilite de Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice pentru perioada 2023 - 2030. Obiectivul major al acestui document este anume *gestionarea eficientă, prudentă, transparentă și corectă a finanțelor publice, asigurarea stabilității bugetar-fiscale, alocarea resurselor financiare publice în strânsă corelare cu prioritățile de politici*. Astfel, deși rezultatele cheie ale strategiei, pe termen mediu și lung sunt foarte clare, aplicarea acestor principii în practică este departe de a fi una simplă.

Identificarea impactului fiscal al politicilor publice nu reprezintă încă un proces bine fundamentat și comprehensiv la nivelul instituțiilor cu funcții de elaborare a politicilor publice. Acest fapt afectează

Numărul de automobile	Valoarea medie a accizei la mijloacele de transport ¹	Venitul conform cotei actuale MDL	Venitul în cazul aplicării reducerilor MDL	Venitul ratat la buget
30,000	MDL 15,000.00	450,000,000	67,500,000	382,500,000
60,000		900,000,000	270,000,000	630,000,000
90,000		1,350,000,000	405,000,000	945,000,000
120,000		1,800,000,000	540,000,000	1,260,000,000
150,000		2,250,000,000	675,000,000	1,575,000,000
180,000		2,700,000,000	810,000,000	1,890,000,000

Tabelul 1. Scenariile potențialelor venituri ratate la buget

¹ Valoarea medie a fost calculată utilizând numărul total de mijloace de transport importate în Republica Moldova în anul 2021 și încasările totale de la accize





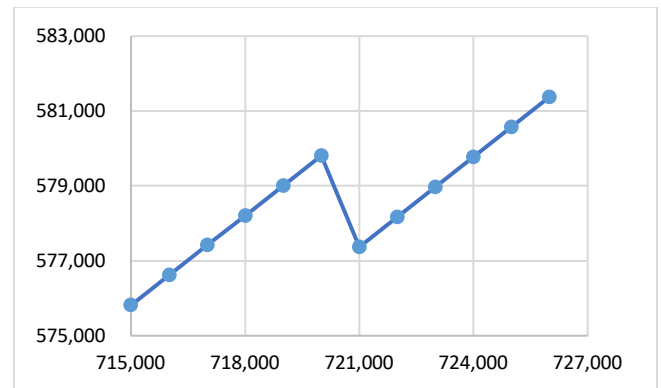
negativ atât calitatea politicilor elaborate, cât și sustenabilitatea finanțelor publice. Fără asigurarea unei legături strânse între procesul de elaborare a politicilor publice și exercițiul bugetar, va fi imposibil de identificat și de alocat resursele financiare necesare pentru implementarea tuturor acțiunilor planificate. Iar politica fiscală și vamală, în primul rând, trebuie să servească un exemplu bun pentru celelalte documente de politici.

SCUTIREA PERSONALĂ

Scutirea personală reprezintă o deducere fiscală acordată unei persoane pentru a reduce baza impozabilă a veniturilor sale. În prezent, scutirea personală este de 27,000 lei pe an sau 2,250 lei pe lună. Nu se acordă scutire personală decât dacă venitul anual este mai mare de 360,000 lei. Ministerul Finanțelor propune majorarea plafonului de la 360,000 lei până la 720,000 mii lei a venitului anual impozabil obținut de către persoanele fizice în vederea acordării acestora a dreptului de utilizare a scutirii personale. Ajustarea respectivă este făcută sub premisa schimbării realităților economice. Deși modificarea este binevenită, totuși, alegerea arbitrară a unui plafon este contrară principiilor unui sistem fiscal echitabil.

Principiul echității fiscale este un concept fundamental în domeniul fiscal și se referă la ideea că sistemul fiscal trebuie să fie just și corect în distribuția poverii fiscale către contribuabili. În această ordine de idei, statul are două scenarii: (i) oferă scutire personală tuturor contribuabililor indiferent de venit în situațiile în care nu se urmărește redistribuirea veniturilor sau (ii) oferă scutire personală după un oarecare principiu de proporționalitate inversă - cu cât e mai mic venitul, cu atât e mai mare scutirea (scenariu aplicabil și relevant pentru situațiile în care statul dorește să intervină pentru redistribuire). Selectarea arbitrară a unui plafon, peste care scutirea personală nu se aplică este contrară principiului echității fiscale. În plus, persoana care obține un venit între 720,001 lei și 724,000 lei, va încasa o sumă netă mai mică decât persoana care are venit de 720,000 lei (figura 1).

Figura 1: Venitul brut (orizontală) și venitul net (verticală)



DEDUCEREA CHELTUIELILOR

O inovație în politica fiscală și vamală ține de introducerea, pentru prima dată, a posibilității pentru persoanele fizice de a deduce cheltuielile personale, în scopul diminuării bazei impozabile. Până acum, acest drept îl aveau doar persoanele juridice. Astfel, persoanele fizice, vor putea deduce următoarele categorii de cheltuieli:

1. cheltuieli aferente primelor de asigurare facultativă de asistență medicală sau pentru contractarea serviciilor medicale;
2. cheltuieli aferente primei în baza contractului de asigurare de viață;
3. sumele achitate de către persoana fizică pentru creditele ipotecare la procurarea primei locuințe, altele decât cele contractate prin Programul de stat „Prima Casă”.

Plafonul limită pentru deducere va constitui quantumul unui salariu mediu lunar pe economie prognozat și aprobat anual de Guvern, pentru fiecare dintre cele trei categorii de cheltuieli. Aceste modificări sunt binevenite, pentru că vor contribui la un sistem fiscal mai echitabil. De asemenea, vor prezenta un motiv în plus pentru ca mai multe persoane fizice să depună declarația fiscală de sine stătător, lucru care va contribui la creșterea educației fiscale.

De asemenea se extinde lista cheltuielilor ce pot fi deduse de către angajatori. Astfel vor fi permise spre deducere cheltuielile pentru compensarea serviciilor



alternative de îngrijire a copiilor, acordarea abonamentelor de sport, cheltuielile suportate cu scopul perfecționării angajaților, cheltuielile aferente contractării serviciilor medicale.

COTELE IMPOZITULUI LA INSTRUMENTELE FINANCIARE

În proiectul politicii bugetar fiscală pentru anul 2023, s-a propus creșterea impozitului pentru dobânda obținută din depozitele bancare la 12%, pentru a asigura un tratament fiscal uniform între diverse instrumente financiare, precum ar fi valorile mobiliare de stat care sunt impozitate cu 12%. Dar în procesul de aprobare, s-a renunțat la creșterea până la 12%, fiind acceptată creșterea doar până la 7%. [În nota analitică nr.6/2022](#) am menționat faptul că acest tratament fiscal discriminatoriu în favoarea depozitelor bancare, scade din atractivitatea valorilor mobiliare de stat și afectează negativ echitatea între diverse instrumente investiționale.

Astfel, este încurajator faptul că Ministerul Finanțelor din nou revine la ajustarea acestui impozit, uniformizând impozitul pe venit aplicat la aceste două tipuri de instrumente investiționale, care sunt și cele mai populare în rândul populației. Deși, modificările frecvente nu sunt binevenite din perspectiva previzibilității fiscale și principiilor de bună guvernare, totuși, atunci când modificarea vine să repare anumite erori efectuate în trecut, aceasta este justificată. Astfel, stabilirea unui impozit de 6% pentru dobânzile obținute din depozitele bancare și micșorarea impozitului aplicat dobânzilor obținute din valorile mobiliare de stat, de la 12% la 6% reprezintă un pas în direcția corectă.

În continuare, atât timp cât statul nu are neapărat o viziune determinată de a dezvolta careva segment al pieței financiare, tratamentul fiscal asupra tuturor instrumentelor investiționale trebuie să fie neutru.

IMPOZITAREA AUTOTURISMELOR

În scopul alinierii legislației fiscale și vamale, se propune o modificare a regimului fiscal aplicat autoturismelor. Astfel, se propune introducerea impozitării acestora cu TVA pe principii generale, începând cu data de 1 ianuarie 2025, în paralel cu o

scădere treptată a cotei accizei. Propunerea constă în reducerea graduală a cotei accizei pentru autoturisme, începând cu data de 1 ianuarie 2025 (cu 70% în 2025, 80% în 2026, 90% în 2027), într-un context în care se va introduce impozitarea cu TVA pe principii generale la importul autoturismelor.

Am încercat să simulăm ce impact vor avea modificările propuse referitor la impozitarea autoturismelor. Pentru acest exercițiu, am utilizat patru modele de autoturisme cu motorizări diferite (tabelul 2). În scopul estimării valorii în vamă, am folosit prețurile aproximative de vânzare de pe platforma mobile.de și am aplicat TVA de 20%. Practic pe toate pozițiile, cu excepția motorizării diesel de capacitate mare, taxele aplicate la importul autoturismelor vor crește simțitor. Este important de subliniat faptul că aceste calcule nu țin cont de alte taxe vamale și fac abstracție de modul în care va fi stabilită valoarea în vamă.

Tabelul 2. Valoarea accizului în prezent și total taxe în 2025

	Valoarea accizului 2023 MDL	Valoarea accizului 2025 MDL	Valoarea estimativă în vamă MDL	TVA estimativ MDL	Total taxe 2025 MDL
Ford Focus, Benzină, CC 1500 cm3	21,285	6,390	210,000	42,000	48,390
Toyota Rav4 Benzină, CC 2500 cm3	87,475	26,250	370,000	74,000	100,250
BMW 2 Diesel, CC 1500 cm3	21,285	6,390	270,000	54,000	60,390
Audi Q5 Diesel, CC 3000 cm3	185,700	50,640	380,000	76,000	126,640

Date din acest tabel demonstrează odată în plus necesitatea efectuării unor calcule ce ar prezenta impactul bugetar. Reieșind din faptul că volumul taxelor de la importul autoturismelor va crește pentru majoritatea tipurilor de autoturisme este neclar de ce Ministerul Finanțelor menține accizele (fie ele cu aplicarea unei reduceri generoase) după introducerea TVA.





TAXA DE DRUM PENTRU VEHICULELE ELECTRICE

În prezent, posesorii de autoturisme electrice nu achită taxa pentru folosirea drumurilor. Deși s-ar părea că aceasta este o politică de suport a statului pentru persoanele care optează pentru mașini electrice, în realitate, măsura este un rezultat neintenționat al modului de stabilire a taxei rutiere. Conform codului fiscal, quantumul taxei rutiere pentru autoturisme se stabilește în baza capacității cilindrice a motorului, care lipsește în cazul mașinilor electrice. Prin urmare, e binevenită introducerea în codul fiscal a modului de calcul a taxei de drum pentru vehicule electrice. Pentru moment, quantumul taxei rutiere pentru vehiculele electrice se va calcula în baza masei totale a vehiculului.

Tabelul 3. Quantumul taxei rutiere pentru vehiculele electrice

Vehicul Electric	Greutatea aproximativă, kg	Taxa, lei per kg	Taxa de drum
Nissan Leaf	1,500	0.6	900
Tesla 3	1,650	0.9	1,485
Tesla S	2,200	0.9	1,980
Tesla X	2,550	1.2	3,060

Dacă ar fi să comparăm quantumul taxei pentru vehicule electrice și câteva modele comparabile cu motoare cu ardere internă, observăm că pentru moment pragurile stabilite de Ministerul Finanțelor sunt echitabile (tabelul 3 și tabelul 4).

Tabelul 4. Quantumul taxei rutiere pentru vehiculele cu ardere internă

Vehicul cu motor cu ardere internă, comparabil	Capacitatea motorului, ilustrativ	Taxa, lei per cm ³	Taxa de drum
Toyota Corolla	1,400	0.6	840
BMW 3	2,000	0.6	1,200
Mercedes S	3,000	0.9	2,700
Audi Q7	3,000	0.9	2,700

IPRE RECOMANDĂ URMĂTOARELE:

- Evaluarea impactului bugetar.** Toate politicile aprobate de către autorități, inclusiv modificările de taxe, impozite și accize ar trebuie să fie cuantificate la etapa inițială de elaborare și aprobare. Analiza detaliată a veniturilor și costurilor este esențială în vederea asigurării unei fundamentări solide și transparente a modificărilor propuse. De cele mai dese ori, anume corelarea slabă între buget și documentele de politici este cauza principală pentru implementarea defectuoasă a acțiunilor. Mențiunea din nota informativă care specifică faptul că argumentarea economico-financiară va fi întocmită urmare a definitivării tuturor măsurilor de politică fiscală și vamală promovate nu reprezintă o practică bună care să contribuie la claritate cu privire la propunerea unor anumite intervenții la etapele inițiale de elaborare a documentului.
- Respectarea principiilor și angajamentelor din documentele deja aprobate de către Guvern.** Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice pentru perioada 2023 - 2030 stabilește direcții prioritare foarte clare în privința gestionării eficiente, prudente, transparente și corectă a finanțelor publice și asigurării stabilității bugetar-fiscale. Cu toate acestea, autoritățile publice continuă să aprobe intervenții care sunt inconsecvente cu propriile documente aprobate.
- Promovarea unor politici echitabile fiscale.** De exemplu, Ministerul Finanțelor propune majorarea plafonului de la 360,000 lei până la 720,000 mii lei a venitului anual impozabil obținut de către persoanele fizice în vederea acordării acestora a dreptului de utilizare a scutirii personale. Măsura respectivă nu a fost argumentată suficient, iar raționamentul prezentat nu este bazat pe evidențe. Este important ca toate intervențiile să fie argumentate pentru justificarea eventualelor modificări.





4. **Eliminarea integrală a accizului la importul autoturismelor în cazul introducerii TVA.** Mecanismul dual propus în proiectul politicii bugetar-fiscale va crește povara fiscală pe proprietarii de automobile și va crea confuzii adiționale cu privire la structura taxelor și impozitelor aferente pentru introducerea automobilelor în țară.
5. **Asigurarea continuității în ceea ce privește modificările aplicate prin politica fiscală.** În prezent, observăm că se efectuează modificări frecvente ale aceluiași componente ale codului fiscal (de exemplu impozitarea dobânzii din depozite cu 3%, apoi cu 7%, apoi cu 6%). Acest lucru creează incertitudine și dificultăți de implementare pentru contribuabili și mediul de afaceri. Prin reducerea numărului de modificări și menținerea unei stabilități pe termen mediu și lung în cadrul politicilor fiscale, se poate încuraja predictibilitatea și încrederea în sistemul fiscal. Aceasta poate conduce la o mai mare eficiență, claritate și adaptabilitate a contribuabililor la cerințele fiscale și poate contribui la un climat favorabil pentru investiții și dezvoltare economică durabilă



Institutul pentru Politici și Reforme Europene (IPRE) a fost înființat în martie 2015 în calitate de centru de analiză și cercetare (eng.: think-tank) independent, non-profit și apolitic. Misiunea IPRE este de a accelera integrarea europeană a Republicii Moldova prin promovarea reformelor sistemice, sporirea democrației participative și consolidarea rolului cetățenilor în procesele decizionale la nivel național și local.

IPRE este membru al Platformei Naționale a Forumului Societății Civile a Parteneriatului Estic (www.eap-csf.eu), membru al Platformei Societății Civile UE-Republica Moldova, membru al Rețelei de Think Tanks a Parteneriatul Estic lansat în 2020 (EaP Think Tank Network), membru al Rețelei OSCE de Think Tanks și Instituții Academice (<https://osce-network.net/>) și membru asociat al SELDI - www.seldi.net).

Adresa: Str. București 90, of. 20
Chișinău, MD-2001, Republica Moldova
Tel.: + 373 22 788 989
E-mail: info@ipre.md
Web: www.ipre.md

