



**Parteneriate pentru
Noua Economie**

Impozitarea muncii în Republica Moldova

Provocări actuale și direcții de reformă

Realizat de:

AO Parteneriate pentru Noua Economie

Autori:

Dumitru Pîntea

Iurie Morcotîlo

Marcel Spătari

Vadim Gumene

Valeriu Prohnițchi

CUPRINS

INTRODUCERE	3
CAPITOLUL I. IMPOZITAREA MUNCII ÎN REPUBLICA MOLDOVA: POZIȚIONARE INTERNAȚIONALĂ ȘI IMPLICAȚIILE DEMOGRAFICE PENTRU POLITICILE FISCALE.....	4
Povara fiscală asupra muncii.....	4
Contextul demografic	7
CAPITOLUL II. PARTICULARITĂȚILE IMPOZITĂRII MUNCII.....	9
Impozitul pe venit în Republica Moldova	9
Contribuțiile de asigurări medicale în Republica Moldova	11
Contribuțiile de asigurări sociale – principalul impozit aferent factorului muncă.....	27
Comparația internațională.....	28
CAPITOLUL III. OPȚIUNI DE REFORMĂ A CADRULUI DE IMPOZITARE A MUNCII	30
Scenariile privind reducerea impozitelor aferente factorului muncă.....	30
Modelul și datele	30
Scenariile simulate	34
Impactul macroeconomic	35
Impactul sectorial	37
Impactul distributiv.....	38
CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI	40

INTRODUCERE

Studiul „Impozitarea muncii în Republica Moldova: provocări actuale și direcții de reformă” a fost elaborat de AO Parteneriate pentru Noua Economie (PNE) în cadrul Proiectului „Creșterea gradului de conștientizare și implicare a cetățenilor moldoveni în elaborarea politicilor economice legate de integrarea europeană” finanțat de Fundația Ford. Această cercetare face parte din eforturile PNE de a promova elaborarea de politici publice bazate pe dovezi, în contextul în care procesul de apropiere a Republicii Moldova de Uniunea Europeană presupune alinierea la principii democratice și reglementări economice clare și previzibile, menite să susțină creșterea economică durabilă. În acest sens, transpunerea cadrului normativ european în domeniul economic și cel al pieței muncii necesită o evaluare atentă a impactului atât asupra mediului de afaceri, cât și asupra finanțelor publice. De asemenea, contextul demografic trebuie atent analizat și integrat în orice discuție privind reforma impozitării muncii. Doar astfel pot fi identificate cele mai potrivite opțiuni de reformă, capabile să reducă din ocuparea informală, să accelereze dezvoltarea economică și să asigure sustenabilitatea fiscală.

Situația factorului muncă reprezintă una dintre cele mai stringente provocări pentru mediul de afaceri din Republica Moldova. Costul forței de muncă, nivelul de impozitare și accesul limitat la personal calificat sunt frecvent menționate de antreprenori drept bariere majore în dezvoltarea și creșterea activităților economice. Aceste constrângeri sunt reflectate cu claritate în Barometrul „Antreprenorii care construiesc viitorul Republicii Moldova”¹, care surprinde percepțiile și intențiile strategice ale companiilor în raport cu forța de muncă. Rezultatele barometrului indică un deficit tot mai accentuat de forță de muncă, evidențiat prin intențiile ferme ale companiilor de a păstra actualul număr de angajați sau de a recruta suplimentar, inclusiv prin apelarea la muncitori străini. Această tendință arată că presiunea demografică și migrația continuă să limiteze sever disponibilitatea resursei umane pe piața internă. Totodată, o parte semnificativă a antreprenorilor declară că vor continua să investească în extinderea capacităților de producție, în tehnologizare și în creșterea productivității muncii, ca răspuns la dificultățile de recrutare și la nevoia de a rămâne competitivi.

Costul forței de muncă și nivelul impozitării acesteia este adesea percepută în corelație cu productivitatea muncii. Firmele care reușesc să își crească semnificativ productivitatea pot gestiona mai ușor povara fiscală asociată salariilor în timp ce pentru cele cu productivitate scăzută, impozitarea muncii devine o constrângere majoră. Acest decalaj între sectoarele economice accentuează divergențele în ceea ce privește percepția asupra impozitării muncii. La nivel macroeconomic, economia națională este caracterizată printr-o pondere ridicată a sectoarelor cu productivitate redusă, ceea ce face ca subiectul salariilor și al impozitării muncii să fie frecvent în centrul dezbaterilor publice, al polemicilor și, uneori, al interpretărilor manipulatorii. De cealaltă parte, Guvernul și decidenții politici abordează acest subiect cu prudență, fără a promova reforme structurale majore în ultimii ani. Modificările propuse se concentrează mai degrabă pe combaterea muncii informale și constau, în principal, în facilități fiscale aplicabile unor categorii limitate de activități economice.

În acest context, studiul își propune să ofere o evaluare obiectivă și independentă a nivelului de impozitare a factorului muncă în Republica Moldova, completată de modelarea unor scenarii alternative de reformă fiscală dintr-o perspectivă macroeconomică și bugetar-fiscală. Pe baza acestor analize, lucrarea formulează un set de recomandări adresate decidenților, menite să susțină elaborarea de politici fiscale echilibrate și predictibile. Implementarea unor astfel de măsuri poate contribui la reducerea distorsiunilor din piața muncii, la creșterea competitivității economice și la consolidarea unui cadru fiscal sustenabil, în concordanță cu angajamentele Republicii Moldova în procesul de integrare europeană.

¹ <https://www.pne.md/publicatii/>

CAPITOLUL I. IMPOZITAREA MUNCII ÎN REPUBLICA MOLDOVA: POZIȚIONARE INTERNAȚIONALĂ ȘI IMPLICAȚIILE DEMOGRAFICE PENTRU POLITICILE FISCALE

Povara fiscală asupra muncii

Povara fiscală asupra muncii este un indicator esențial în analiza pieței muncii, reflectând diferența dintre costul total suportat de angajator pentru un salariat și salariul net primit de acesta. Această diferență este determinată de impozitul pe venit, contribuțiile sociale și de sănătate, precum și alte taxe aplicabile muncii. Indicatorul este utilizat frecvent în evaluările comparative internaționale și este exprimat, de regulă, ca procent din costul total al forței de muncă (adică din suma totală plătită de angajator).

În majoritatea statelor, povara fiscală asupra muncii este alcătuită din trei componente principale: impozitul pe venit reținut din salariul brut al angajatului, contribuțiile sociale și de sănătate plătite de angajat, precum și contribuțiile achitate de angajator (vezi Caseta 1). Deși structura este comună, modul în care aceste contribuții sunt împărțite între angajat și angajator variază considerabil de la o țară la alta, reflectând diferențe de politică fiscală și de model de protecție socială.

În unele economii, sarcina fiscală este distribuită relativ echilibrat între cele două părți, în timp ce în altele o parte suportă o proporție semnificativ mai mare. Nivelul general al poverii fiscale influențează în mod direct atât competitivitatea pieței muncii și deciziile de angajare ale întreprinderilor, cât și motivația angajaților de a se încadra în sectorul formal. În acest sens, o povară fiscală ridicată poate constitui un obstacol în crearea de noi locuri de muncă sau în atragerea forței de muncă înregistrate oficial, în special în economiile emergente.

Caseta 1. Formula de calcul a poverii fiscale asupra muncii

Povara fiscală asupra muncii (*în engleză Tax Wedge*) este calculată ca diferența dintre costul total al muncii suportat de angajator și salariul net primit de angajat, exprimată ca procent din costul total al muncii.

Formula generală de calcul:

$$\text{Povara fiscală asupra muncii} = \frac{\text{Contribuții angajator} + \text{Contribuții angajat} + \text{Impozit pe venit}}{\text{Costul total al muncii}} \times 100\%$$

unde:

costul total al muncii = salariul brut + contribuțiile plătite de angajator

salariul brut = salariul net + contribuții angajat + impozit pe venit

Interpretare:

Povara fiscală asupra muncii de 43,1% înseamnă că 43,1% din ceea ce plătește angajatorul în total pentru acel angajat nu ajunge efectiv în salariul net, ci este colectat de stat sub formă de taxe și contribuții.

Sursa: compilația autorului în baza metodologiei Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică

Nivelul poverii fiscale asupra muncii poate varia în funcție de caracteristicile individuale ale salariatului, fiind influențat de diverse deduceri fiscale prevăzute în legislația națională, cum ar fi scutirile personale, deducerile pentru persoane aflate în întreținere sau alte facilități fiscale specifice. Aceste particularități fac ca povara fiscală efectivă să difere de la un individ la altul, chiar în cadrul aceleiași țări.

Pentru a asigura comparabilitatea internațională, organismele internaționale (precum OCDE sau Comisia Europeană) utilizează un profil standardizat al salariatului: o persoană fără persoane în întreținere (fără copii), care primește fie salariul mediu pe economie, fie 50% din salariul mediu pe economie. Această abordare permite compararea obiectivă a nivelului de impozitare a forței de muncă între state, eliminând influența politicilor fiscale diferențiate pe categorii de gospodării.

În cazul Republicii Moldova, pentru anul 2024, povara fiscală asupra muncii pentru un salariat fără copii care câștigă un salariu mediu pe economie a fost estimată la aproximativ 35,4%. Acest nivel este comparabil cu media înregistrată la nivelul statelor membre ale Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE), dar rămâne semnificativ mai redus decât media specifică țărilor Uniunii Europene care sunt și membre OCDE (UE-OCDE), unde indicele mediu al poverii fiscale asupra muncii a fost de aproape 42%. În majoritatea acestor țări europene, nivelul impozitării muncii depășește pragul de 40%, cu cele mai ridicate valori înregistrate în state precum Belgia (Figura 1).

Deși povara fiscală asupra muncii în Republica Moldova se plasează sub media UE-OCDE, trebuie menționat că există și state membre ale Uniunii Europene cu o povară fiscală mai redusă decât cea a Republicii Moldova, cum ar fi Polonia, unde nivelul acestui indicator a fost de 34,7%. Acest exemplu sugerează că, deși Republica Moldova nu are o povară fiscală excesivă în comparație cu media OCDE, ar putea totuși exista un spațiu pentru o ajustare moderată în sens descendent, în vederea alinierii cu cele mai competitive regimuri fiscale din UE, în special în contextul salariilor relativ scăzute din economia națională.

Figura 1. Analiza comparativă a poverii fiscale calculate pentru un salariat fără copii cu un salariu mediu pe economie în 2024,%

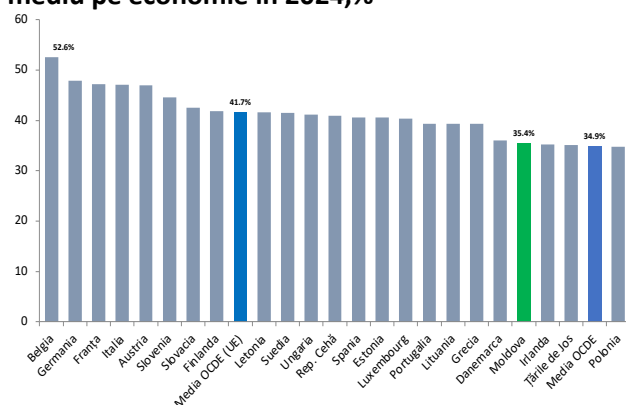
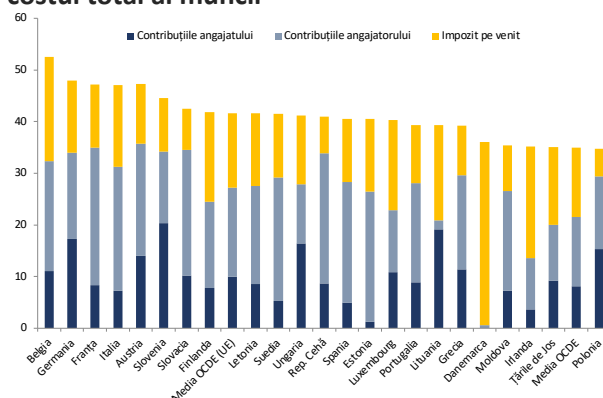


Figura 2. Structura poverii fiscale pe muncă dezagregată pe principalele componente,% din costul total al muncii



Sursa: compilația autorului în baza datelor Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică

Spațiile potențiale de optimizare a poverii fiscale asupra muncii pot fi identificate prin analiza detaliată a componentelor fiscale care contribuie, în ansamblu, la formarea acestei poveri. În acest scop, este necesară compararea ponderilor a trei componente distincte în costul total al muncii: impozitul pe venit, contribuțiile angajatului și contribuțiile angajatorului. Structura acestor contribuții variază considerabil de la o țară la alta, însă comparația internațională este posibilă în baza distincției între partea suportată de angajat și cea suportată de angajator. În Republica Moldova, de exemplu, contribuția angajatului constă exclusiv în contribuțiile de asigurări medicale, în timp ce contribuția angajatorului se referă la contribuțiile de asigurări sociale. Chiar și din această perspectivă generală, se observă diferențe semnificative în structura fiecărei componente a poverii fiscale asupra muncii între statele membre ale UE incluse în OCDE (Figura 2).

În cazul impozitului pe venit, ponderea acestuia în costul total al muncii variază semnificativ între țările europene, iar în Republica Moldova această pondere este relativ redusă. De exemplu, impozitul pe venit reprezintă doar 5,4% din costul total al muncii în Polonia, în timp ce în Danemarca ajunge la 35,4%. Media pentru țările membre ale UE din cadrul OCDE este de 14,4%. Republica Moldova se situează sub această medie, fiind aproape de nivelul celor mai mici ponderi în regiune, fiind devansată doar de câteva state din Europa Centrală și de Est, precum Polonia, Cehia și Slovacia (Figura 3).

Nivelul redus al ponderii impozitului pe venit în Republica Moldova se explică, în principal, prin rata statutară scăzută a acestui impozit. Sistemul actual prevede o cotă unică de 12% aplicabilă în majoritatea cazurilor standard, ceea ce plasează țara printre statele cu cele mai mici rate de impozitare din Europa de Est și din

Comunitatea Statelor Independente (CSI). Doar câteva țări din Balcanii de Vest și România aplică o cotă mai mică – de 10%, în timp ce în CSI doar Kazahstan are o rată similară de 10%, media pentru șase state membre CSI fiind de 17,5% (Figura 4).

Prin urmare, din perspectiva comparativă, Republica Moldova ar avea în continuare un anumit spațiu de reducere a ratei impozitului pe venit până la 10%, pentru a se alinia cu mai multe state din regiune. Totuși, un astfel de demers ar avea un impact limitat asupra poverii fiscale totale, întrucât impozitul pe venit reprezintă în prezent doar aproximativ 8,8% din costul total al muncii – adică circa o pătrime din totalul cheltuielilor fiscale legate de forța de muncă (8,8% dintr-o povară fiscală totală de 35,4%).

Figura 3. Ponderea impozitului pe venit în povara fiscală totală pe muncă în 2024,%

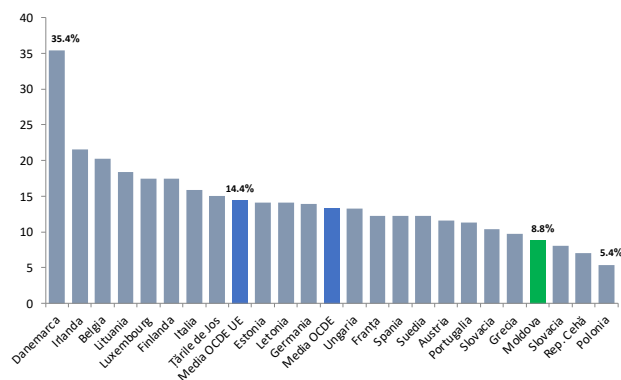
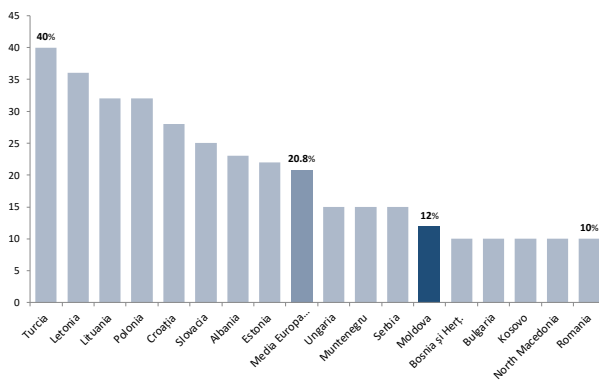


Figura 4. Ratele impozitului de venit pentru persoanele fizice în Europa de Est și Sud - Est,%



Sursa: compilația autorului în baza datelor Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică și PricewaterhouseCoopers

Situația contribuțiilor sociale și medicale plătite de angajat variază semnificativ de la o țară la alta, iar în Republica Moldova acestea nu înregistrează un nivel ridicat. Ponderea contribuțiilor sociale și medicale suportate de angajat în costul total al muncii variază în Europa de la 20% în Slovenia până la 0% în Danemarca. În cazul Republicii Moldova, această componentă este constituită exclusiv din contribuțiile pentru asigurările medicale și reprezintă doar 7,3% din costul total al muncii (Figura 5).

Astfel, ponderea contribuțiilor plătite de angajat este comparabilă, ca dimensiune, cu cea a impozitului pe venit. Nivelul actual este sub media înregistrată în țările membre ale UE din cadrul OCDE, care este de aproximativ 10%, ceea ce sugerează un spațiu limitat de ajustare în această direcție. Totuși, există state unde contribuțiile angajatului au o pondere chiar mai mică decât în Republica Moldova, ceea ce indică existența unor opțiuni teoretice de reducere. Cu toate acestea, spațiul real de manevră rămâne restrâns, având în vedere nivelul deja moderat al acestor contribuții.

Figura 5. Ponderea contribuțiilor sociale sau medicale plătite de angajat în povara fiscală totală pe muncă în 2024, %

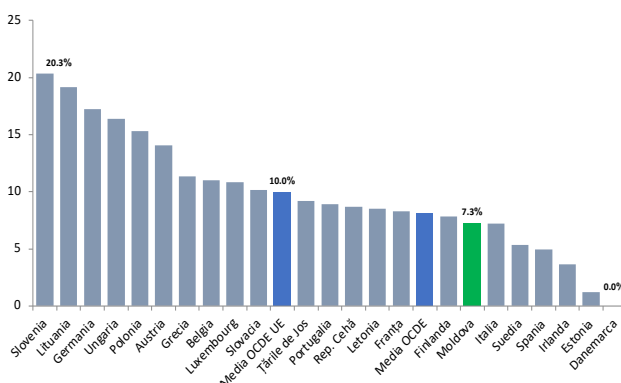
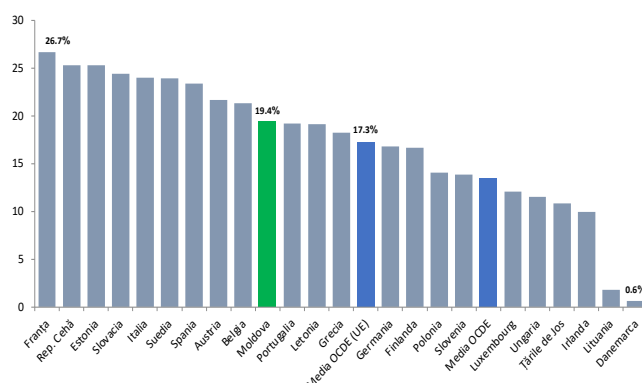


Figura 6. Ponderea contribuțiilor sociale sau medicale plătite de angajator în povara fiscală totală pe muncă în 2024, %



Sursa: compilația autorului în baza datelor Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică

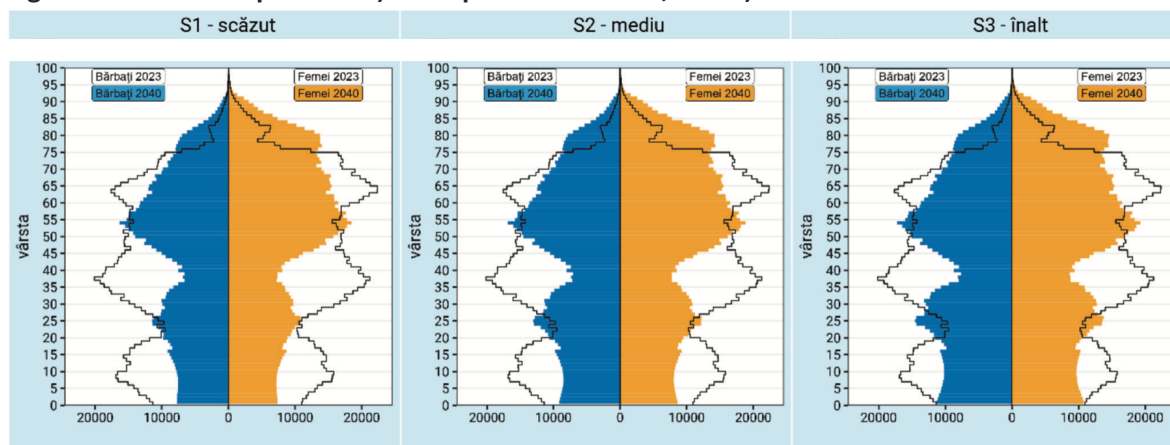
Având în vedere nivelul relativ ridicat al poverii fiscale totale asupra muncii în Republica Moldova și ponderile modeste ale impozitului pe venit și ale contribuțiilor suportate de angajat, reiese că cea mai mare parte a acestei poveri este generată de contribuțiile plătite de angajator. În cazul Republicii Moldova, aceste contribuții – aferente asigurărilor sociale – reprezintă 19,4% din costul total al muncii, adică mai mult de jumătate din totalul impozitelor și contribuțiilor (35,4%). Această pondere este superioară mediei înregistrate în țările UE membre ale OCDE, care se situează în jur de 17,3%, deși rămâne substanțial mai mică decât în state precum Franța, unde contribuțiile angajatorului depășesc 25% din costul muncii (Figura 6).

Prin urmare, contribuțiile sociale achitate de angajator constituie principala componentă a poverii fiscale asupra muncii și, implicit, potențiala zonă de intervenție pentru o eventuală reducere. Totuși, orice ajustare în acest sens trebuie să țină cont atât de structura generală a celorlalte componente fiscale, cât și de impactul financiar și social al unei astfel de reduceri.

Contextul demografic

Republica Moldova traversează o perioadă caracterizată de schimbări demografice profunde, cu tendințe îngrijorătoare ce riscă să aibă un impact structural asupra economiei și sustenabilității finanțelor publice. Două fenomene majore se manifestă concomitent: declinul populației și îmbătrânirea accelerată a acesteia. Potrivit celor mai recente scenarii² elaborate de Centrul de Cercetări Demografice din cadrul Institutului Național de Cercetări Economice, populația Republicii Moldova ar putea scădea până la 1,96 mil. persoane până în anul 2040. Această reducere substanțială a bazei demografice este cauzată de factori multipli, precum rata scăzută a natalității, migrația netă negativă și speranța de viață încă relativ modestă în comparație cu media europeană. În paralel, fenomenul îmbătrânirii devine tot mai accentuat. Ponderea populației cu vârsta de peste 60 de ani va crește de la 25% în 2023 la 29% în 2040, ceea ce implică o presiune suplimentară asupra sistemelor de protecție socială, sănătate și pensii.

Figura 7. Piramidele pe vârste și sexe pentru anii 2023, 2030 și 2040



Sursa: Studiul Populația Republicii Moldova la orizontul anului 2040

Dacă aceste tendințe persistă în următorii 15 ani, implicațiile macroeconomice pot fi severe. Conform datelor din Conturile Naționale de Transfer ale Republicii Moldova, această categorie de populație absoarbe aproximativ 40% din cheltuielile publice, dar contribuie doar cu 20% la veniturile publice, reflectând un dezechilibru structural între generații și un risc fiscal în creștere. Totodată, scăderea populației active va conduce la o reducere a bazei de impozitare, stagnarea productivității și, în consecință, o presiune tot mai mare asupra bugetului public. Într-un astfel de scenariu, se estimează că raportul datorie publică vs. PIB ar putea depăși 80% până în anul 2040, ceea ce ar compromite sustenabilitatea financiară a statului și ar limita

² Populația Republicii Moldova la orizontul anului 2040, <https://social.gov.md/wp-content/uploads/2025/01/Raport-analitic-Populatia-Republicii-Moldova-la-orizontul-anului-2040.pdf>

semnificativ spațiul fiscal disponibil pentru investiții în dezvoltare³. În acest context, este evidentă necesitatea unei reacții prompte și bine calibrată astfel încât criza demografică să nu devină o criză fiscală și economică. Este vital ca actorii politici să trateze această realitate cu maximă seriozitate, întrucât viitorul economic al țării este direct legat de capacitatea de a gestiona provocările demografice actuale.

Stimularea ocupării forței de muncă, menținând în același timp impozitarea constantă, dar fără a aborda productivitatea, nu este nici ea un răspuns fezabil. O combinație între creșterea rapidă a productivității muncii și creșterea constantă a ocupării forței de muncă în rândul adulților de vârstă activă reprezintă un răspuns mai adecvat la provocările fiscale generate de îmbătrânirea demografică a Moldovei. Totuși pentru a crește productivitatea firmele au nevoie de investiții și de un cadru de reglementare adecvat. Așa cum accesul la finanțare rămâne o problemă, soluția pe care o văd antreprenorii de cele mai multe ori este reducerea impozitelor pe muncă în intenția ca acest capital să fie orientat spre investiții.

³ Long-term fiscal implications of aging: The case of Moldova, Valeriu Prohnițchi, 2024, https://economy-sociology.ince.md/index.php/Economy_and_Sociology/article/view/195/206

CAPITOLUL II. PARTICULARITĂȚILE IMPOZITĂRII MUNCII

Impozitul pe venit în Republica Moldova

Impozitul pe venit aplicabil factorului muncă în Republica Moldova este structurat în funcție de tipul veniturilor obținute și are la bază o cotă standard de impozitare de 12%, cu unele excepții ce vizează activitățile independente și veniturile agricole. Pentru veniturile salariale, se aplică o cotă de impozitare de 12% asupra venitului brut, din care se deduc anumite cheltuieli și scutiri prevăzute de legislație, cum ar fi contribuțiile la asigurarea obligatorie de asistență medicală și scutirile personale lunare sau cele pentru persoane întreținute. Astfel, sarcina fiscală este parțial atenuată pentru a sprijini salariații cu responsabilități familiale sau venituri mai modeste.

Aceeași cotă de 12% este aplicabilă și facilităților oferite de angajator, considerate avantaje în natură sau venituri echivalente salariului. Printre acestea se numără valoarea tichetelor de masă care depășește plafonul de 70 de lei pe zi, cheltuielile personale suportate de angajator în locul angajatului, precum și datoriile anulate de angajator în favoarea salariatului. Aceste venituri nu beneficiază de scutiri și sunt impozitate integral.

În ceea ce privește activitățile independente desfășurate în domeniul comerțului cu amănuntul (cu excepția produselor accizabile), impozitul pe venit este de doar 1% din venitul obținut, dar nu mai puțin de 3.000 de lei anual. Acest regim fiscal simplificat are rolul de a încuraja inițiativele antreprenoriale individuale, reducând povara fiscală pentru micii comercianți.

Pentru persoanele care obțin venituri din vânzarea produselor provenite din fitotehnie, horticultură sau alte activități legate de regnul vegetal către agenți economici, se aplică, de asemenea, cota de 12%. Totuși, impozitul este datorat doar pentru partea din venit care depășește plafonul de 1,2 mil. lei anual, stabilindu-se astfel un prag de protecție fiscală pentru micii producători agricoli (Tabelul 1).

Tabelul 1. Structura impozitului pe venit pentru factorul muncă

Categorii de venituri	Cota de impozitare	Comentarii
Salarii	12%	Venit impozabil = venit brut, mai puțin: - prime de asigurare obligatorie de asistență medicală; - scutire personală acordată pentru luna respectivă sau alte tipuri de scutiri (după caz).
Facilități acordate de angajator	12%	Valoarea tichetelor de masă în partea ce depășește 70 lei; cheltuieli personale recuperate de angajator; suma anulată a datoriei salariatului față de angajator;
Activități independente desfășurate în domeniul comerțului cu amănuntul (cu excepția mărfurilor supuse accizelor)	1% (dar nu mai puțin de 3.000 lei)	Venit impozabil = venitul din activități independente
Venitul din vânzarea produselor din fitotehnie și/sau horticultură și/sau a obiectelor regnului vegetal către agent economic	12%	Venit impozabil = suma venitului care depășește plafonul de 1,2 mil. lei din vânzarea produselor respective pe parcursul anului calendaristic, fără a lua în calcul suma impozitului pe venit reținut la sursa

Sursa: compilația autorului

În Republica Moldova, principala excepție de la regimul general de impozitare a muncii este regimul fiscal preferențial aplicabil rezidenților parcurilor pentru tehnologia informației. Acest regim a fost instituit pentru a stimula dezvoltarea industriei IT și constă în aplicarea unui impozit unic, care înlocuiește o serie de obligații fiscale standard. Rezidenții IT Park datorează lunar un impozit unic în mărime de 7% din venitul din vânzări, înregistrat în evidența contabilă. Totuși, indiferent de venitul realizat, suma impozitului unic nu poate fi mai mică decât un minim stabilit pentru fiecare angajat, calculat ca 30% din salariul mediu lunar pe economie

prognosticat pentru anul respectiv. Acest mecanism asigură o contribuție minimă la buget chiar și în perioadele cu venituri reduse, păstrând totodată atractivitatea regimului fiscal.

Impozitul unic se achită și se raportează lunar, până la data de 25 a lunii următoare perioadei fiscale, și are un caracter cumulativ, în sensul că înlocuiește mai multe taxe și contribuții care, în mod obișnuit, sunt datorate separat. Printre acestea se numără: impozitul pe venit din activitatea de întreprinzător, impozitul pe venit din salariu, contribuțiile de asigurări sociale și primele de asigurare medicală datorate de angajatori și angajați, taxele locale, impozitul pe bunurile imobiliare, precum și taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehicule înmatriculate în Republica Moldova.

Prin acest regim simplificat și predictibil, companiile din sectorul IT beneficiază de o povară fiscală redusă și de eficiență administrativă, ceea ce urmează să contribuie la atragerea investițiilor, crearea de locuri de muncă și consolidarea poziției Moldovei ca destinație competitivă pentru industria tehnologică (Tabelul 2).

Tabelul 2. Regimul fiscal al rezidenților parcurilor pentru tehnologia informației

Categoria	Comentarii
Subiecți ai Impunerii	Rezidenții parcurilor pentru tehnologia informației datorează lunar un impozit unic la bugetul statului în mărime de 7% din obiectul impunerii, dar nu mai puțin decât suma minimă stabilită.
Obiect al impunerii	Obiect al impunerii cu impozit unic îl reprezintă venitul din vânzări, înregistrat lunar în evidența contabilă.
Impozitul unic	Suma minimă a impozitului unic se determină lunar pentru fiecare angajat și constituie 30% din cuantumul salariului mediu lunar pe economie, prognosticat pentru anul la care se referă perioada fiscală. Calculul și raportarea impozitului unic se efectuează de către rezidenții parcurilor pentru tehnologia informației lunar până la data de 25 a lunii următoare lunii de gestiune. Impozitul unic include următoarele impozite, taxe și contribuții: - Impozitul pe venit din activitatea de întreprinzător; - Impozitul pe venit din salariu; - Contribuțiile de asigurări sociale de stat obligatoriu datorate de angajați și angajatori; - Primele de asigurare obligatorie de asistență medicală datorate de angajați și angajator; - Taxele locale; - Impozitul pe bunurile imobiliare; - Taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehicule înmatriculate în Republica Moldova.

Sursa: compilația autorului

În analiza poverii fiscale asupra muncii – cât de mare este aceasta pentru mediul de afaceri și în ce măsură reformele fiscale pot contribui la diminuarea ei – este esențial să fie examinată structura ocupării forței de muncă din perspectiva statutului profesional. Această abordare permite o înțelegere clară a ponderii salariaților în totalul persoanelor ocupate, deoarece impozitarea salariilor reprezintă un factor esențial în decizia mediului de afaceri privind extinderea angajării oficiale și reducerea ocupării informale.

În acest sens, datele recente arată că, în ultimii ani, ponderea salariaților în totalul populației ocupate a înregistrat o ușoară creștere, de la 78% în 2019 la aproximativ 81% în 2024. Astfel, pentru majoritatea persoanelor ocupate din economie, venitul este impozitat conform ratei unice de 12% aplicate salariilor, ceea ce înseamnă că un segment tot mai mare al forței de muncă este supus acestui regim fiscal general.

Totodată, deși ponderea salariaților în totalul populației ocupate este mare și chiar în creștere, structura acestora nu este omogenă. Datele arată că doar circa 60% din totalul salariaților din economia națională activează în sectorul privat, restul fiind angajați în sectorul public (Figura 8). Acest fapt are implicații importante pentru analiza poverii fiscale asupra muncii: pentru salariații din sectorul public, presiunea privind

competitivitatea fiscală este mult mai redusă, întrucât angajarea și salarizarea în acest sector nu sunt determinate de aceleași constrângeri economice ca în sectorul privat. Astfel, o eventuală reformă a impozitării muncii vizează în primul rând segmentul salariaților din sectorul privat, unde povara fiscală influențează direct deciziile de angajare și competitivitatea firmelor.

Figura 8. Evoluția ponderii salariaților în total populație ocupată și a ponderii salariaților din sectorul privat în total salariați, %

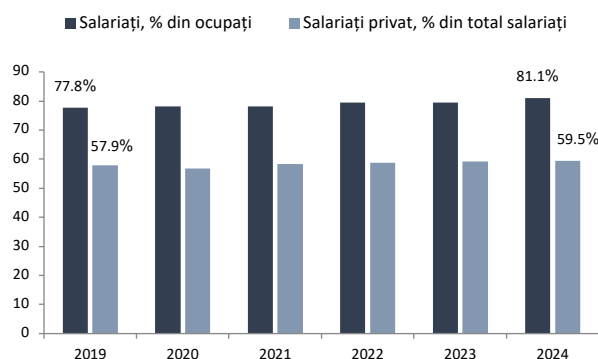
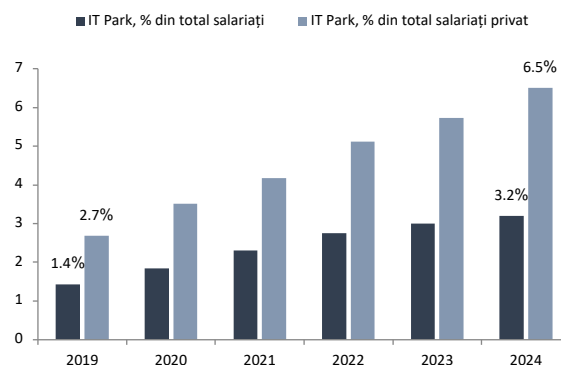


Figura 9. Evoluția ponderii angajaților în parcul IT în total salariați și în total salariați din sectorul privat, %



Sursa: compilația autorului în baza datelor Biroului Național de Statistică

Pe de altă parte, o dinamică deosebită se observă în cazul angajaților din cadrul rezidenților parcurilor pentru tehnologia informației. Numărul acestora a crescut semnificativ, de la circa 9.700 persoane în 2019 la aproximativ 22.100 persoane în prima jumătate a anului 2024, ceea ce reprezintă o creștere mult mai accelerată decât a numărului total de salariați din economie. Drept consecință, ponderea angajaților din sectorul IT în totalul salariaților la nivel național s-a dublat, ajungând de la 1,4% în 2019 la circa 3,2% în 2024 (Figura 9).

Raportând însă numărul angajaților din acest sector doar la salariații din sectorul privat se va observa că ponderea angajaților din parcurile IT este cu mult mai mare, ajungând la peste 6% din totalul salariaților din sectorul privat în anul 2024. Această proporție semnificativă confirmă că regimul fiscal preferențial acordat rezidenților IT Park acoperă o parte tot mai mare a forței de muncă fiscalizate, dar exclusiv din sectorul privat, și accentuează inechitatea regimului actual de impozitare a muncii.

Această evoluție indică faptul că un număr tot mai mare de salariați beneficiază de un regim fiscal special, mai flexibil, comparativ cu cel aplicabil majorității angajaților. Regimul fiscal al rezidenților parcurilor pentru tehnologia informației presupune aplicarea unui impozit unic de 7% din venitul din vânzări, cu o contribuție minimă de 30% din salariul mediu lunar pe economie per angajat, dar care înlocuiește toate impozitele, contribuțiile sociale și primele medicale datorate în mod obișnuit. Astfel, angajatorii și angajații din acest sector suportă o povară fiscală efectivă mai redusă, cu beneficii clare în termeni de competitivitate și atractivitate pentru forța de muncă înalt calificată.

Având în vedere această extindere rapidă a numărului și ponderii angajaților IT, baza de impozitare aferentă regimului standard de 12% este relativ diminuată. În acest context, o eventuală reducere a cotei generale a impozitului pe venit, de exemplu cu un punct procentual, devine mai puțin relevantă în termeni de impact agregat, deoarece un segment semnificativ al forței de muncă activează deja în afara acestui regim.

Contribuțiile de asigurări medicale în Republica Moldova

În Republica Moldova, sistemul de fiscalitate aplicat muncii se află într-un punct critic de inflexiune, generând efecte structurale profunde asupra pieței muncii, atractivității economice și sustenabilității sistemului de sănătate. Deși construcția fiscală a fost menită să asigure o finanțare solidă a serviciilor publice, realitățile economice actuale indică faptul că presiunile exercitate asupra factorului muncă au depășit pragul de

suportabilitate pentru o bună parte a salariaților, în special pentru cei cu venituri mici și medii. De altfel, contribuția medicală obligatorie de 9%, suportată în întregime de angajat, reprezintă un factor fiscal regresiv, cu impact disproporționat asupra puterii de cumpărare a celor aflați la baza piramidei salariale. În combinație cu alte obligații sociale și fiscale, această contribuție reduce substanțial venitul disponibil și diminuează stimulentele pentru încadrarea formală, alimentând astfel un cerc vicios al informalității.

Efectele negative se manifestă nu doar la nivelul indivizilor, ci și în plan economic general. Întreprinderile mici și mijlocii, care constituie pilonul economiei moldovenești, întâmpină dificultăți în menținerea competitivității în fața costurilor ridicate cu forța de muncă oficială. În sectoare precum agricultura, construcțiile sau comerțul, unde activitatea este sezonieră și marjele de profit sunt reduse, costul fiscal asociat muncii devine adesea un factor de excludere de pe piața formală. Astfel, presiunea asupra angajatorilor se transmite în lanț, afectând recrutarea, retenția forței de muncă și, în final, calitatea produsului economic intern. Situația este cu atât mai problematică cu cât modelarea economică efectuată (detalii mai jos) arată că o reducere singulară a contribuției medicale, fără politici complementare, nu conduce la rezultate macroeconomice semnificative, ba chiar generează pierderi bugetare consistente care nu sunt compensate de o eventuală creștere a consumului sau a investițiilor.

În paralel, sistemul public de sănătate, al cărui rol a fost esențial în perioada pandemiei, rămâne vulnerabil prin faptul că se bazează într-o proporție considerabilă pe contribuțiile salariale din sectorul formal. Într-o economie marcată de migrație, îmbătrânire demografică și un grad ridicat de informalitate, un astfel de model de finanțare este ne-sustenabil. Situația devine și mai tensionată în contextul facilităților fiscale extinse artificial pentru anumite sectoare. Spre exemplu, în sectorul IT, prin intermediul regimului fiscal aplicat în cadrul parcului IT, angajatorii nu achită contribuția medicală din salariile angajaților, ceea ce a condus în 2024 la un gol bugetar estimat la circa 1 miliard de lei în veniturile FAOM. Această derogare fiscală, deși menită inițial să stimuleze un sector strategic, a fost extinsă până în 2035, fără o analiză de impact actualizată și fără un calendar de reintegrare fiscală treptată în regimul general. O astfel de asimetrie riscă să submineze principiul solidarității și să creeze percepții de inechitate între diferite categorii de contribuabili.

Prin urmare, reforma sistemului de asigurări medicale nu poate fi concepută ca o ajustare punctuală, ci trebuie ancorată într-o viziune strategică ce cuprinde politici fiscale corelate, măsuri de stimulare a formalizării muncii, intervenții pentru consolidarea bazei de contribuabili și mecanisme de compensare pentru a păstra integritatea bugetului destinat sănătății. Modelarea economică a demonstrat clar că fără o abordare integrată, care să includă reducerea treptată și condiționată a poverii fiscale, revizuirea facilităților fiscale excesive, stimulente pentru investiții și politici active pe piața muncii, orice reformă izolată riscă să accentueze dezechilibrele existente.

Prin urmare, ne-am propus să fundamentăm necesitatea și direcțiile posibile ale unei reforme coerente a contribuției medicale în, pornind de la diagnosticarea deficiențelor actuale, continuând cu justificarea intervenției și analiza comparativă a modelelor din Europa Centrală și de Est, și culminând cu formularea unor domenii de intervenție probate prin modelarea economică. Numai printr-o abordare sistemică, echitabilă și ancorată în realitățile economice și demografice ale țării poate fi garantată tranziția către un sistem de sănătate sustenabil și un cadru fiscal care să sprijine dezvoltarea durabilă și competitivitatea.

Sistemul de asigurări obligatorii de asistență medicală din Republica Moldova este fundamentat pe principiul contribuțiilor proporționale aplicate veniturilor salariale. Conform cadrului legal actual, reglementat prin Legea nr. 1585-XIII din 1998, fiecare angajat contribuie cu 9% din salariul brut către Fondul Asigurărilor Obligatorii de Asistență Medicală (FAOM). Această cotă este suportată integral de salariat, fără o contribuție directă din partea angajatorului. În cazul persoanelor care desfășoară activități independente sau care nu sunt încadrate oficial în câmpul muncii, statul oferă opțiunea achitării unei prime anuale fixe, ceea ce reflectă o abordare duală a sistemului: proporțională pentru salariați și forfetară pentru celelalte categorii.

Această structură a permis, de-a lungul ultimelor două decenii, stabilirea unui cadru de finanțare predictibil pentru sistemul public de sănătate. Însă eficiența sa actuală este limitată de o serie de disfuncționalități generate de modul în care povara fiscală este distribuită și de gradul ridicat de dependență a FAOAM de piața muncii formalizate. Conform datelor furnizate de CNAM, peste 53% din veniturile fondului provin direct din contribuțiile salariale, ceea ce îl face extrem de vulnerabil în fața șocurilor economice sau a fluctuațiilor demografice.

Tabelul 3. Finanțarea sistemului AOAM în corelare cu categoriile de persoane asigurate, 2024

Subiecții asigurării	Persoane neangajate asigurate de Guvern	Persoane angajate asigurate (salariați)	Persoane care se asigură în mod individual	Total
<i>Metoda de asigurare</i>	<i>Transferuri de la Bugetul de Stat</i>	<i>Contribuție procentuală din salariu și alte recompense de 9%</i>	<i>Procurarea primei AOAM în sumă fixă</i>	
Valoarea veniturilor (mil.lei)	6.848,6	8.390,4	294,6	15.533,6
Numărul persoanelor asigurate	1.534.395	740.169	137.903	2.412.467
Valoarea medie a contribuției per persoană (lei)	4.463,3	11.335,7	2.136,5	5.978,5

Sursa: compilația autorului în baza datelor Ministerului Finanțelor

Una dintre caracteristicile centrale ale regimului contributiv actual este caracterul regresiv indirect. Deși formal proporțională, contribuția de 9% afectează disproportațional salariații cu venituri mici, care resimt mai puternic diminuarea venitului disponibil. Această realitate este agravată de faptul că întreaga contribuție este suportată de angajat, spre deosebire de modelele existente în alte state europene, unde povara fiscală este partajată între salariat și angajator.

În Republica Moldova, structura fiscală actuală a muncii este percepută ca fiind împovărătoare nu doar prin volumul contribuțiilor, ci și prin rigiditatea sa. Conform calculelor pentru anul 2024, circa 35,4% din salariul brut al unui angajat este reținut sub formă de contribuții și impozite înainte ca venitul net să fie disponibil. Aceste rețineri influențează comportamentul economic al angajaților, afectând deciziile privind acceptarea unui loc de muncă formal sau migrarea, precum și înclinația către economia informală. Dincolo de efectele asupra salariaților, sistemul actual pune o presiune considerabilă și asupra angajatorilor, mai ales în sectoarele cu valoare adăugată redusă, unde marjele de profit sunt restrânse și capacitatea de a susține integral costul muncii oficiale este limitată.

Această presiune se manifestă în mod acut în zonele rurale sau în industrii precum agricultura și construcțiile, unde specificul sezonier al activității și lipsa unui cadru flexibil pentru încadrarea formală contribuie la proliferarea muncii nedeclarate. Într-un asemenea mediu, simpla existență a unei contribuții ridicate, suportate unilateral de angajat, devine un factor de descurajare a formalizării și, implicit, un obstacol în extinderea bazei de contribuabili. Estimările independente indică faptul că o proporție semnificativă din forța de muncă este remunerată parțial sau complet în afara canalelor oficiale, ceea ce produce distorsiuni în piață și erodează baza de finanțare a sistemului public de sănătate.

Pe termen lung, aceste fenomene afectează nu doar veniturile curente ale FAOAM, ci și calitatea serviciilor medicale, capacitatea sistemului de a răspunde crizelor și nivelul de încredere al populației în instituțiile statului. În lipsa unui cadru contributiv perceput ca echitabil, riscul de neconformare voluntară crește, iar stimulentele pentru participare formală se reduc. Acest cerc vicios al subfinanțării, neîncrederii și informalității necesită intervenții structurale coerente și bine calibrate.

De asemenea, sistemul actual nu oferă mecanisme de adaptare la diversitatea situațiilor socio-economice existente în piața muncii. De exemplu, lipsa unor regimuri diferențiate pentru angajatorii din zonele economice defavorizate sau pentru formele de muncă atipice (cum ar fi colaborările sezoniere sau cu timp parțial) accentuează rigiditatea sistemului și îl face mai puțin incluziv. Comparativ, în alte economii emergente din regiune, se experimentează scheme de reducere temporară a contribuțiilor pentru angajatorii care angajează tineri sau șomeri de lungă durată, ceea ce ajută la reechilibrarea sistemului și creșterea ocupării formale.

Modelarea economică realizată în cadrul acestui studiu a urmărit testarea ipotezei potrivit căreia o reducere a cotei de 9% ar putea stimula ocuparea oficială și ar încuraja investițiile. Rezultatele indică, însă, că o astfel de intervenție, aplicată izolat, are un impact economic modest și nu reușește să genereze efecte multiplicatoare suficiente pentru a compensa pierderile bugetare. Consumul intern nu se accelerează semnificativ, iar capitalul privat nu reacționează într-un mod care să sprijine suplimentar finanțarea sistemului medical. Această realitate evidențiază necesitatea unei abordări mult mai complexe, care să includă nu doar ajustări fiscale, ci și politici de sprijin pentru tranziția către formalizare și pentru consolidarea conformării fiscale.

În concluzie, diagnosticul sistemului actual de asigurări medicale relevă o serie de constrângeri fundamentale care limitează eficiența și echitatea mecanismului actual de finanțare. Povara fiscală concentrată asupra angajatului, lipsa unor mecanisme de partajare a riscurilor, rigiditatea instituțională și presiunea asupra conformării voluntare converg într-un cadru care descurajează atât angajarea oficială, cât și investițiile în capitalul uman. În lipsa unor reforme bine direcționate, sistemul riscă să devină tot mai vulnerabil, atât din punct de vedere financiar, cât și social.

Justificarea intervenției în sistemul de asigurări medicale

Necesitatea revizuirii actualului regim de contribuții medicale din Republica Moldova nu derivă doar din ineficiențele structurale evidențiate în capitolul precedent, ci și dintr-un ansamblu mai larg de considerente economice, sociale și instituționale care reclamă o recalibrare urgentă a politicilor fiscale aplicate muncii. Presiunea exercitată de contribuția medicală în forma actuală afectează nu doar echilibrul dintre angajat și angajator, ci și buna funcționare a economiei în ansamblu, prin influențele sale asupra competitivității, investițiilor și nivelului de formalizare a pieței muncii.

Argumentul central pentru intervenție pornește de la faptul că actualul model nu distribuie echitabil sarcina fiscală între actorii economici. Prin transferarea întregii responsabilități asupra salariatului, sistemul ignoră atât principiul partajării riscurilor între angajat și angajator, cât și realitatea că veniturile populației active din Republica Moldova rămân printre cele mai scăzute din Europa. Astfel, contribuția actuală are un efect regresiv și descurajant, mai ales asupra tinerilor și lucrătorilor slab calificați, pentru care fiecare leu net pierdut reduce semnificativ stimulentele pentru angajare formală și încurajează migrarea sau acceptarea muncii nedeclarate. Modelarea economică a confirmat că, în lipsa unor măsuri complementare, o reducere a contribuției suportate de angajat nu duce la o formalizare semnificativă a muncii și nu determină o creștere robustă a bazei de contribuabili, ceea ce face ca intervențiile izolate să fie insuficiente.

Intervenția în acest domeniu este cu atât mai justificată cu cât efectele adverse ale actualei formule de contribuții se extind asupra întregului climat investițional. Într-o economie de dimensiuni mici, deschisă și dependentă de fluxurile externe de capital, costul muncii reprezintă un indicator esențial pentru investitori. Studiile comparative arată că în economiile emergente din Europa Centrală și de Est care au înregistrat o creștere accelerată a investițiilor străine directe (precum Lituania sau Slovacia), reformele pieței muncii au inclus măsuri de flexibilizare fiscală, stimulente pentru angajarea în zonele slab dezvoltate și programe de compensare pentru angajatorii care creează locuri de muncă formale.

În plus, sistemul actual de contribuții medicale ignoră un principiu fundamental al oricărui sistem fiscal sustenabil: neutralitatea economică. În teorie, o taxă sau o contribuție nu ar trebui să influențeze în mod negativ comportamentul agenților economici. În practică, însă, nivelul ridicat al contribuției, combinat cu lipsa unor beneficii medicale percepute ca proporționale cu efortul fiscal, alimentează un sentiment de injustiție fiscală care afectează atât conformarea voluntară, cât și încrederea populației în instituțiile de stat. Acest aspect este cu atât mai important într-un context în care transparența în utilizarea fondurilor și calitatea serviciilor medicale furnizate de sistemul public sunt frecvent puse sub semnul întrebării.

Un alt motiv solid pentru intervenție constă în lipsa corelării dintre politica de contribuții și dinamica demografică a țării. Republica Moldova se confruntă cu o îmbătrânire accelerată a populației, cu o scădere constantă a bazei de contribuabili activi și cu o presiune crescută asupra serviciilor de sănătate. În lipsa unor politici pro-active care să lărgescă baza de contribuție prin formalizarea muncii și atragerea de capital, sistemul riscă să devină ne-sustenabil din punct de vedere financiar, mai ales în perioadele de recesiune economică. Este relevant în acest sens faptul că aproximativ 52% din veniturile FAOAM provin din contribuții salariale, diferența fiind acoperită prin transferuri bugetare pentru categoriile necontributive. Această structură mixtă oferă o anumită stabilitate, dar relevă și o vulnerabilitate importantă: presiunea fiscală este concentrată asupra unui segment relativ restrâns al pieței muncii formale, ceea ce impune diversificarea efortului și partajarea mai echitabilă între angajat, angajator și stat. Toate acestea în condițiile în care circa 30% din forța de muncă activă nu contribuie la sistem, iar un sector întreg (IT-ul) este practic exceptat, povara este transferată asupra unui segment tot mai îngust al populației active formale, ceea ce accentuează tensiunile sociale și scade gradul de încredere în politicile publice.

Tabelul 4. Contribuția pe sectoare, 2023

	Activitatea	Câștigul salarial brut anual		Prime de asigurare obligatorie de asistență medicală	
		Valoare, mil lei	Pondere, %	Valoare, mil lei	Pondere, %
A	Agricultura, silvicultura, pescuit	3147	3.4%	281	3.9%
B	Industria minieră	184	0.2%	16	0.2%
C	Industria prelucrătoare	10.163	11.1%	904	12.6%
D	Producția de energie	2.277	2.5%	206	2.9%
E	Distribuția apei	915	1.0%	82	1.1%
F	Construcții	3.037	3.3%	273	3.8%
G	Comerț	13.814	15.1%	1.237	17.2%
H	Transport și depozitare	4.653	5.1%	403	5.6%
I	Cazare și alimentație publică	1.392	1.5%	124	1.7%
J	Telecomunicații și IT	11.411	12.4%	253	3.5%
K	Servicii financiare	3.707	4.0%	339	4.7%
L	Tranzacții imobiliare	1.286	1.4%	115	1.6%
M	Servicii profesionale	2.166	2.4%	187	2.6%
N	Servicii de suport	1.396	1.5%	125	1.7%
O	Administrație publică	8.077	8.8%	480	6.7%
P	Educația	11.045	12.0%	988	13.8%
Q	Sănătatea și protecția socială	10.566	11.5%	940	13.1%
R	Activități artistice, sportive	1.296	1.4%	116	1.6%
S	Alte activități de servicii	1.223	1.3%	110	0.0%
	Total pe activități	91.755	100.0%	7.180	100.0%

Sursa: compilația autorului în baza datelor Biroului Național de Statistică

Mai mult, intervenția nu trebuie văzută doar în termenii reducerii sau redistribuirii poverii fiscale, ci ca parte integrantă a unei strategii naționale de modernizare a politicilor fiscale aplicate muncii. O reformă coerentă presupune lărgirea bazei de contribuabili prin stimularea conformării voluntare, reducerea facilităților fiscale nejustificate, adaptarea cotelor și formelor de contribuție la realitățile socio-economice, dar și introducerea unor mecanisme de corelare între efortul fiscal și beneficiile percepute de contribuabil. În acest sens, reforma sistemului de asigurări medicale ar trebui corelată cu investiții în calitatea și transparența serviciilor medicale oferite, pentru a reconstrui relația de încredere între cetățean și stat.

Așadar, este vorba nu doar despre corectarea unui dezechilibru fiscal sau despre ajustarea unei cote, ci despre re poziționarea întregului sistem de asigurări medicale într-un cadru economic și social în schimbare. Reformarea acestuia este o precondiție pentru reconstruirea încrederii în stat, pentru stimularea creșterii economice bazate pe muncă formală și pentru asigurarea unei finanțări sustenabile a sectorului medical într-o societate în continuă transformare.

Analiza comparativă a sistemelor de contribuții medicale din Europa de Est: lecții relevante pentru Republica Moldova

Pentru a înțelege mai bine oportunitățile și limitele reformei contribuției medicale în Republica Moldova, este esențial să raportăm diagnosticul intern la contextul regional, analizând modelele de politici aplicate în alte țări din Europa Centrală și de Est. Aceste state, aflate la rândul lor într-un proces continuu de tranziție post-socialistă, au avut de înfruntat provocări similare: o piață a muncii afectată de migrație și informalitate, presiune asupra bugetelor publice și nevoia de a asigura finanțarea durabilă a sistemelor de sănătate. În ciuda acestor constrângeri, unele dintre ele au reușit să regândească structura fiscalității muncii și a contribuțiilor sociale în moduri care oferă lecții utile pentru Republica Moldova.

Unul dintre contrastele relevante constă în modalitatea de partajare a contribuției medicale între angajat și angajator. În timp ce majoritatea țărilor est-europene au optat pentru o distribuție echitabilă între părți, în Republica Moldova contribuția de 9% este suportată exclusiv de angajat, ceea ce amplifică presiunea fiscală asupra veniturilor personale. Este important de menționat, însă, că până în anul 2021 Moldova a avut un regim partajat (4,5% angajat și 4,5% angajator), fără a reuși să corecteze în mod semnificativ distorsiunile de pe piața muncii. Această experiență indică faptul că partajarea în sine nu este o soluție suficientă dacă nu este însoțită de măsuri structurale complementare și politici de creștere a eficienței utilizării fondurilor colectate.

În alte economii est-europene, cum sunt Lituania, Estonia sau Slovacia, sistemele de contribuții medicale includ un mix între surse provenite din muncă și contribuții bugetare, reflectând un model mixt de finanțare. Republica Moldova se aliniază acestui model: conform datelor oficiale, aproximativ 53% din veniturile FAOM provin din contribuții aferente salariilor, iar 43% sunt acoperite prin transferuri bugetare, direcționate către categoriile vulnerabile, precum pensionarii, copiii, persoanele cu dizabilități și alți beneficiari necontributivi. Prin urmare, nu adoptarea unui model mixt este provocarea centrală pentru Moldova, ci consolidarea funcționării acestuia și reducerea vulnerabilităților legate de dimensiunea informală a pieței muncii.

În această privință, politicile de stimulare a formalizării muncii implementate în alte țări din regiune oferă lecții utile. Bulgaria oferă scutiri parțiale de contribuții sociale pentru angajatorii care angajează persoane vulnerabile în zonele cu șomaj ridicat. Croația susține inițiativa antreprenorială prin reduceri temporare de contribuții pentru firmele nou-înființate. Un element comun al acestor măsuri este condiționalitatea lor: reducerile sunt aplicate țintit, vizând comportamente economice specifice, cum ar fi: angajarea tinerilor, înregistrarea muncii în sectoare cu risc ridicat de informalitate, susținerea IMM-urilor. Aceste practici au contribuit la extinderea bazei de contribuabili fără a submina semnificativ veniturile sistemului de sănătate.

Un alt aspect esențial observat în țările din regiune este corelația pozitivă între nivelul contribuțiilor și calitatea percepută a serviciilor medicale. În Slovenia și Cehia, spre exemplu, încrederea contribuabililor în sistemul public de sănătate rămâne ridicată datorită transparenței instituționale și a investițiilor în infrastructură, resurse umane și digitalizare. Această relație de încredere între stat și cetățean joacă un rol cheie în stimularea conformării voluntare, în special în rândul celor care activează la limita formalității. În Republica Moldova, dimpotrivă, calitatea slabă a serviciilor percepute reduce motivația contribuabililor de a se conforma fiscal.

Prin urmare, chiar dacă Republica Moldova are deja un sistem mixt de finanțare, problemele persistă în ceea ce privește echilibrul între contribuția angajatului și implicarea angajatorului, lipsa unor politici complementare eficiente și deficiențele calitative ale serviciilor publice de sănătate. Lecția oferită de experiențele internaționale este că succesul reformei nu constă doar în distribuția tehnică a sarcinii fiscale, ci în capacitatea sistemului de a stimula formalizarea, de a asigura echitatea și de a crește încrederea contribuabililor.

Lecțiile din regiune indică necesitatea unei intervenții coordonate în trei direcții: (1) recalibrarea efortului fiscal prin politici echitabile, nu neapărat prin simpla partajare sau reducere a contribuției; (2) extinderea bazei de contribuabili prin măsuri țintite de stimulare fiscală și combaterea informalității; și (3) creșterea încrederii populației în sistem prin investiții vizibile și coerente în calitatea serviciilor medicale. Moldova dispune de o bază structurală comparabilă cu alte state est-europene, dar este nevoie de o viziune coerentă și susținută pentru a transforma acest sistem mixt într-un model echitabil, performant și sustenabil.

Domenii de intervenție pentru reformarea contribuției medicale - studiu de caz

Reforma sistemului de asigurări medicale în Republica Moldova trebuie să fie fundamentată pe o abordare complexă, care nu obligatoriu să țină cont doar de reducerea cotei efective a contribuției, ci mai ales de structura mecanismului fiscal, de echitatea socială, de stimularea economiei formale și de asigurarea sustenabilității financiare pe termen lung a sistemului de sănătate publică. Pe baza analizei diagnostice și a lecțiilor regionale, propunerile de reformă se pot concentra pe câteva domenii principale de intervenție, fiecare adresând o componentă esențială a funcționării sistemului.

A. Politici fiscale corelative:

- ***Reducerea graduală a cotei contribuției medicale – între stimul economic și risc fiscal***

Reducerea graduală a cotei contribuției pentru asigurarea obligatorie de asistență medicală suportate de salariat este o măsură ce vizează direct stimularea muncii oficiale, creșterea veniturilor nete ale populației și dinamizarea cererii interne. Într-o economie în care rata oficială a informalității rămâne ridicată, iar salariile declarate sunt adesea menținute la un nivel minim din considerente fiscale, un astfel de impuls ar putea avea un efect de antrenare important în direcția formalizării muncii. Totuși, analiza modelării economice realizate în cadrul acestui studiu indică faptul că o astfel de măsură, dacă este aplicată izolat și fără măsuri compensatorii solide, ar produce un dezechilibru major asupra sustenabilității financiare a FAOM.

Conform datelor raportate de CNAM, în anul 2024 veniturile din contribuții procentuale la salariu s-au ridicat la circa 8,39 miliarde lei, reprezentând 52,7% din totalul veniturilor Fondului. În cazul unui scenariu de reducere a cotei de contribuție de la 9% la 7%, simulările arată o scădere a veniturilor cu aproximativ 1,9 miliarde lei anual, presupunând menținerea constantă a bazei de contribuții. Este vorba de o diminuare cu aproape un sfert a sursei principale de finanțare a sistemului de sănătate. Fără o suplinire echivalentă din bugetul de stat sau o creștere corespunzătoare a conformării fiscale, efectul ar fi o subfinanțare cronică a serviciilor medicale, cu riscuri semnificative asupra calității, accesului și eficienței actului medical.

Pe de altă parte, efectele asupra venitului net al salariatului sunt considerabile. La un salariu brut de 14.100 lei (nivelul mediu în 2024), contribuția actuală de 9% reprezintă aproximativ 1.269 lei lunar. Dacă cota ar fi redusă la 7%, reținerea ar scădea la 987 lei, rezultând o creștere a salariului cu 280 lei, adică circa 2% din brut. Acest plus de venit poate influența pozitiv consumul intern, mai ales în rândul gospodăriilor modeste. În acest sens, majorarea netului poate genera o creștere a cererii în special pentru bunuri și servicii de bază, ceea ce, în lanț, poate dinamiza activitatea economică.

Totuși, modelarea economică arată că acest impuls al consumului, nu este suficient pentru a compensa pierderea bugetară la nivelul CNAM. În lipsa unor intervenții paralele, cum ar fi digitalizarea fiscală, extinderea bazei de contribuabili, combaterea salariilor în plic și a muncii nedecarate, baza de contribuție nu se va lărgi suficient pentru a acoperi golul creat prin scăderea cotei. În acest context, efectul net asupra bugetului consolidat (inclusiv FAOAM și bugetul public național) ar putea fi negativ pe termen scurt și mediu.

De asemenea, experiențele din alte state din regiune indică faptul că reducerile de contribuții generează rezultate semnificative doar atunci când sunt integrate într-un pachet de politici publice coerente, care includ stimulente pentru angajatori, măsuri anti-evaziune, reforme administrative și surse alternative de finanțare pentru sistemul medical. Acolo unde reducerea contribuțiilor a fost aplicată fără un plan de compensare sau fără reformarea administrării fiscale, efectele au fost modeste sau chiar negative asupra echilibrului macroeconomic.

Așadar, reducerea graduală a cotei suportate de salariat poate contribui la creșterea salariului net, stimularea consumului și încurajarea muncii declarate. Însă această măsură nu poate fi implementată în izolare. Pierderile potențiale de aproximativ 1,9 miliarde lei trebuie acoperite prin transferuri bugetare, taxe alternative sau creșteri reale ale conformării fiscale. În absența acestor politici complementare, reforma riscă să deterioreze funcționarea sistemului de sănătate și să reducă impactul pozitiv asupra economiei reale.

- ***Plafonarea contribuției medicale – echilibru între echitate fiscală și sustenabilitate bugetară***

Plafonarea contribuției medicale constă în stabilirea unui prag maximal al bazei de calcul pentru aplicarea cotei procentuale, peste care nu se mai colectează contribuție. Această măsură este uzuală în sistemele de asigurări sociale din statele dezvoltate și urmărește două obiective principale: pe de o parte, limitarea poverii fiscale asupra persoanelor cu venituri mari, încurajând astfel declararea integrală a salariilor, iar pe de altă parte, reducerea percepției de inequități fiscale, întrucât în sistemul actual contribuția este proporțional nelimitat legată de nivelul veniturilor.

În Republica Moldova, aplicarea unui plafon, spre exemplu de 30.000 lei brut lunar (echivalentul a circa două salarii medii), ar însemna că salariile mai mari nu ar mai plăti contribuția de 9% pentru partea care depășește acest prag. Conform simulărilor, un astfel de plafon ar duce la o reducere estimată a veniturilor FAOAM cu circa 700 mil. lei anual, ceea ce înseamnă aproximativ 8% din totalul veniturilor obținute din contribuții procentuale în 2024 (8,4 miliarde lei). Această pierdere bugetară nu este nesemnificativă, dar este mai mică decât în cazul unei reduceri generale a cotei, iar efectele pozitive pot justifica intervenția în anumite condiții.

De altfel, această măsură ar putea produce un efect pozitiv asupra gradului de declarare a salariilor mari. În prezent, multe contracte cu venituri reale peste medie sunt „optimizate” pentru a se eschiva de la plata contribuției. Iar în condițiile în care contribuția medicală ar fi limitată la un prag rezonabil, salariații și angajatorii ar avea mai puține motive să declare parțial veniturile, ceea ce ar putea duce la o creștere a bazei efective de contribuabili. În mod particular, profesioniștii înalt calificați (IT, servicii financiare, consultanță, sector medical privat) ar putea fi mai înclinați să accepte contracte transparente.

Tabelul 5. Câștigurile medii salariale pe sectoare, 2024

	Activitatea	Câștigul salarial mediu lunar brut
A	Agricultura, silvicultura, pescuit	9.256
B	Industria minieră	12.718
C	Industria prelucrătoare	11.866
D	Producția de energie	21.301
E	Distribuția apei	12.376
F	Construcții	12.267
G	Comerț	12.726
H	Transport și depozitare	11.884
I	Cazare și alimentație publică	9.257
J	Telecomunicații și IT	34.199
K	Servicii financiare	26.518
L	Tranzacții imobiliare	11.702
M	Servicii profesionale	15.705
N	Servicii de suport	11.224
O	Administrație publică	15.845
P	Educația	11.483
Q	Sănătatea și protecția socială	15.503
R	Activități artistice, sportive	10.203
S	Alte servicii prestate gospodăriilor	17.157
	Total pe activități	14.097

Sursa: compilația autorului în baza datelor Biroului Național de Statistică

Un alt efect indirect al plafonării ar fi acela al facilitării mobilității forței de muncă în țară. Persoanele cu competențe rare, care în prezent preferă să lucreze în străinătate pentru a evita o povară fiscală disproporționată, ar putea fi motivate să se reintegreze în economia formală națională. În acest sens, plafonarea devine o formă de „repatriere fiscală” pentru anumite categorii de salariați.

Totuși, introducerea plafonului nu este lipsită de riscuri. Pe termen scurt, există pericolul ca această măsură să fie percepută ca un beneficiu nejustificat pentru cei cu venituri mari, mai ales într-o societate cu un grad ridicat de inegalitate. Dacă nu este comunicată clar și însoțită de măsuri sociale compensatorii (ex. subvenții pentru contribuția celor cu venituri mici), plafonarea poate alimenta percepții de inechitate socială și poate eroda susținerea publică pentru reforma sistemului. În plus, trebuie evitată transformarea plafonului într-un instrument de „optimizare agresivă”, prin care să se segmenteze salariile sau să se creeze scheme artificiale de evitare a contribuției.

Din punct de vedere bugetar, impactul de 700 mil. lei pierdere anuală poate fi gestionabil în condițiile unei creșteri a bazei fiscale sau a unui sprijin compensator din bugetul de stat. Totodată, plafonarea poate fi calibrată dinamic: plafonul poate fi ajustat anual în funcție de salariul mediu sau poate fi introdus treptat (ex. inițial la 50.000 lei, apoi scăzut la 30.000 lei în doi ani), astfel încât pierderea să fie eșalonată și ușor de absorbit. Important este ca această măsură să fie ancorată într-un set mai larg de reforme, astfel încât obiectivele de conformare fiscală, echitate și sustenabilitate să fie atinse concomitent.

Deci, plafonarea contribuției medicale reprezintă o măsură de modernizare fiscală, cu efecte potențial pozitive asupra transparenței salariale, conformării fiscale și atractivității muncii înalt calificate. Cu toate acestea, trebuie aplicată cu prudență, corelată cu politici sociale compensatorii și ancorată într-un mecanism bugetar clar care să asigure că sistemul de sănătate nu este afectat negativ. O plafonare bine calibrată poate

deveni o pârghie utilă în reechilibrarea sistemului fiscal al muncii și în accelerarea tranziției către o economie mai formală și mai echitabilă.

- ***Introducerea cotelor progresive ale contribuției medicale – echitate fiscală și stimularea consumului populației vulnerabile***

Aplicarea cotelor progresive pentru contribuția medicală reprezintă una dintre cele mai echitabile abordări în contextul unei reforme fiscale moderne, în special într-o economie marcată de inegalități mari și de presiuni sociale cum este Republica Moldova. Esența acestei măsuri constă în aplicarea unei cote mai mici pentru salariile modeste, de exemplu 5% până la un anumit prag (ex. 10.000 lei), și menținerea cotei de 9% doar pentru veniturile care depășesc acest nivel. În acest fel, povara fiscală scade considerabil pentru categoriile salariale joase, crescând veniturile disponibile și stimulând astfel consumul intern.

Simulările realizate în baza datelor statistice pentru anul 2024 arată că un astfel de sistem ar genera o scădere estimativă a veniturilor din contribuții de aproximativ 11%, echivalent cu 900 mil. lei anual, în ipoteza în care baza de salarii rămâne neschimbată. Deși această pierdere pare semnificativă, ea poate fi considerată un cost bugetar acceptabil în schimbul unui beneficiu social clar: protejarea celor mai vulnerabili salariați, reducerea presiunii fiscale pentru jumătate din populația activă și stimularea cererii interne.

Din punct de vedere economic, această măsură are o dublă funcție: pe de o parte, crește venitul disponibil pentru persoanele cu salarii mici (sub 10.000 lei), adesea aflate în pragul vulnerabilității, ceea ce sporește capacitatea lor de consum. Spre exemplu, pentru un angajat cu salariul brut de 8.000 lei, trecerea de la o cotă de 9% la 5% ar însemna o economie lunară de aproximativ 320 lei, echivalentul a peste 4% din salariul brut. La nivelul unei gospodării modeste, această sumă poate însemna o diferență semnificativă pentru cheltuieli de bază: alimente, servicii medicale sau întreținere. În paralel, cotele progresive nu penalizează salariile mari, ci doar păstrează contribuția lor la nivelul actual, evitând creșteri suplimentare și menținând atractivitatea muncii bine remunerate.

De asemenea, această abordare poate reduce semnificativ presiunea pentru plata salariilor „în plic” în sectoarele slab plătite (construcții, agricultură, servicii) acolo unde rigiditatea cotelor unice afectează decizia de declarare a muncii. Printr-o contribuție redusă la niveluri mici de venit, se creează un stimulent fiscal real pentru trecerea la formalitate, în special în cazul angajatorilor mici și mijlocii care gestionează forță de muncă cu salarii apropiate de minimul pe economie.

Pe de altă parte, progresivitatea introduce și provocări tehnice și administrative. Autoritățile fiscale trebuie să adapteze sistemul informatic, angajatorii să modifice programele de salarizare, iar CNAM să asigure o monitorizare eficientă. Costurile administrative pot fi ridicate în primă fază, dar ele se amortizează în timp dacă reforma duce la extinderea bazei de contribuabili și la creșterea conformării. Important este ca sistemul să fie simplu, previzibil și ușor de înțeles (ex. 5% până la 10.000 lei, 9% peste acest prag), fără complicații excesive care pot descuraja aplicarea corectă.

Din perspectiva echității sociale, introducerea cotelor progresive reprezintă o corecție necesară la un sistem care, deși proporțional în aparență, devine regresiv în practică, afectând în mod disproporționat pe cei cu venituri mici. Într-un stat cu venituri modeste și o populație expusă riscurilor economice, protejarea consumului de bază prin reducerea presiunii fiscale este nu doar o măsură de echitate, ci și una cu impact macroeconomic pozitiv.

Pentru a limita impactul bugetar de aproximativ 900 mil. lei, guvernul ar trebui să instituie măsuri compensatorii, precum creșterea colectării prin combaterea muncii nedeclarate, diversificarea surselor de finanțare a FAOM (taxe pe viciu, contribuții fixe pentru diaspora), dar și o ajustare graduală a sistemului, de exemplu cu un an de tranziție pentru adaptarea administrației fiscale și a angajatorilor. Această etapizare poate reduce tensiunile și permite corecții în timp real, pe baza indicatorilor de conformare și sustenabilitate.

În concluzie, aplicarea cotelor progresive în sistemul de contribuții medicale oferă o oportunitate clară de a reconcilia echitatea socială cu obiectivul de formalizare și creștere economică. Deși implică o pierdere bugetară inițială, aceasta poate fi amortizată prin efectele pozitive asupra consumului, conformării fiscale și coeziunii sociale. Reformele bine calibrate trebuie să trateze nu doar dimensiunea financiară, ci și impactul social al politicilor fiscale, iar progresivitatea este, în acest sens, un instrument modern și eficient.

- ***Transferul parțial al contribuției către angajator – echilibrarea poverii fiscale și stimularea ocupării oficiale***

Revenirea la un model de partajare a contribuției medicale între angajat și angajator, prin care sarcina fiscală să fie împărțită (de exemplu 4,5% suportat de fiecare parte) ar putea oferi un echilibru mai sănătos între stimulentele economice și responsabilitatea colectivă pentru finanțarea sănătății publice. Această formulă, aplicată anterior în Republica Moldova până în anul 2021, a fost eliminată în favoarea unei cote unice suportate exclusiv de angajat, în încercarea de a reduce costul muncii pentru angajatori. Cu toate acestea, analiza fiscală indică faptul că această decizie nu a condus la o accelerare semnificativă a formalizării, în timp ce presiunea asupra veniturilor nete ale angajaților a crescut semnificativ.

Într-o structură de taxare echilibrată, transferul parțial al contribuției către angajator ar permite creșterea salariului net pentru angajat fără a afecta venitul brut convenit între părți. Spre exemplu, în scenariul actual, la un salariu brut de 14.100 lei, contribuția de 9% suportată de angajat înseamnă o reținere de aproximativ 1.269 lei lunar. Dacă 4,5% ar fi transferat angajatorului, angajatul ar rămâne cu aproximativ 635 lei în plus, adică o creștere de circa 4,5% a veniturilor sale disponibile. Acest salt în venit poate stimula consumul, în special în gospodăriile cu venituri medii, unde orice plus financiar are o elasticitate ridicată în comportamentul de consum.

Din punctul de vedere al angajatorilor, această schimbare ar adăuga un cost marginal de 4,5% la fondul de salarii, ceea ce, pentru unele companii, în special IMM-uri sau afaceri din sectoare cu marje mici, poate reprezenta o presiune suplimentară. Aici se evidențiază riscul ca o parte dintre angajatori să reacționeze negativ la această creștere a costului muncii, prin stagnarea angajărilor, externalizarea unor activități sau chiar revenirea la practici informale. Tocmai de aceea, o astfel de reformă trebuie să fie dublată de mecanisme de compensare și stimulente pentru firmele cele mai afectate.

Un astfel de mecanism ar putea include reduceri temporare ale altor contribuții sociale pentru angajatorii din sectoare vulnerabile sau scutiri parțiale pentru companiile care angajează persoane din categorii defavorizate. În plus, transferul parțial ar trebui introdus treptat (de ex. în etape anuale de câte 1,5 puncte procentuale pe parcursul a trei ani) pentru a permite adaptarea bugetară și predictibilitatea costurilor în sectorul privat. În paralel, este esențial ca reforma să fie acompaniată de o comunicare publică clară: angajații trebuie să înțeleagă că această măsură le crește venitul net fără a le compromite drepturile, iar angajatorii trebuie să perceapă reforma ca parte dintr-un nou contract social mai echitabil.

Din punctul de vedere al echității, transferul parțial răspunde și unei cerințe de redistribuire a responsabilităților. În prezent, angajatul suportă în întregime contribuția medicală, în timp ce angajatorul nu are nicio obligație directă în acest sens. Acest dezechilibru reduce motivația angajatorului de a susține un sistem sanitar performant, în timp ce salariatul resimte întreaga povară. O repartizare echitabilă, în schimb, poate duce la o implicare mai mare a angajatorilor în susținerea asigurărilor medicale, inclusiv prin politici de sănătate ocupațională, prevenție și parteneriate public-private.

Fiscal, aplicarea acestei măsuri ar fi neutră pentru FAOM, în sensul că nu diminuează veniturile colectate, însă are un impact economic indirect prin modificarea distribuției costului muncii. În lipsa unor măsuri de compensare, o parte dintre angajatori ar putea amâna angajările sau chiar trece la reducerea personalului în

domenii sensibile. De aceea, se recomandă ca introducerea contribuției angajatorului să fie însoțită de o analiză detaliată sectorială, care să identifice unde pot fi acordate facilități fiscale sau subvenții temporare.

Deci, transferul parțial al contribuției medicale către angajator este o măsură echitabilă din perspectiva distribuției fiscale, cu potențial important de stimulare a consumului și creștere a veniturilor nete pentru salariați. Succesul implementării depinde însă de calibrul etapizării, de sprijinul acordat companiilor vulnerabile și de însoțirea reformei cu politici de stimulare a productivității și conformării fiscale. În lipsa acestor condiții, impactul pozitiv s-ar putea disipa prin reacții negative din partea angajatorilor. Însă, dacă este aplicat inteligent, transferul contribuției poate constitui o piesă centrală în reconstrucția unui sistem fiscal mai echitabil și mai eficient.

B. Măsuri de compensare și sustenabilitate financiară – asigurarea echilibrului între reformă și finanțarea sistemului medical

Orice reformă a contribuției medicale în Republica Moldova, în special cele care implică diminuarea cotei procentuale, plafonarea bazei de calcul sau introducerea cotelor progresive, trebuie să fie însoțită în mod obligatoriu de măsuri de compensare bugetară. Analiza economică realizată pentru anul 2024 indică riscuri semnificative pentru echilibrul financiar al FAOM, care depinde în proporție de peste 53% de contribuțiile procentuale la salarii. Doar în scenariul de reducere a cotei de la 9% la 7%, veniturile FAOM ar scădea cu aproximativ 1,9 miliarde lei, ceea ce reprezintă peste 22% din această sursă, iar în termeni relativi, o diminuare de aproximativ 12% din veniturile totale ale fondului.

În acest context, sunt necesare măsuri bine fundamentate care să compenseze integral sau parțial aceste pierderi, fără a afecta negativ alte componente ale sistemului bugetar sau a crea dezechilibre sociale. Una dintre direcțiile principale vizează extinderea bazei de colectare. Aceasta se poate realiza prin combaterea muncii nedeclarate și creșterea numărului de contribuabili. Conform estimărilor, chiar și o creștere modestă a gradului de formalizare cu 5% ar putea aduce în plus între 300 și 500 mil. de lei anual în FAOM, dacă este susținută de măsuri de digitalizare fiscală, controale inteligente și stimulente pentru oficializarea muncii.

Pe lângă accizele clasice aplicate tutunului și alcoolului, care sunt deja parte a regimului fiscal din Republica Moldova și generează anual venituri considerabile la bugetul de stat, o direcție nouă și tot mai prezentă în politicile fiscale moderne vizează introducerea taxei pe băuturile și produsele cu conținut ridicat de zahăr adăugat. Această abordare, cunoscută și sub denumirea de „sugar tax”, a fost implementată cu succes în mai multe țări europene, printre care Ungaria, Marea Britanie, Franța, Polonia sau Irlanda, ca o măsură dublu-eficientă: fiscală și sanitară.

Tabelul 6. Taxarea băuturilor îndulcite în Franța

Cantitatea de zahăr (kg de zahăr adăugat per hl de băutură)	Taxă aplicabilă (în € per hl de băutură)
Mai mic sau egal cu 5	4 €
între 5 și 8	21 €
peste 8	35 €

Sursa: compilația autorului

Din punct de vedere fiscal, introducerea unei taxe moderate pe băuturile îndulcite și pe alimentele ultra-procesate cu conținut ridicat de zahăr poate aduce venituri suplimentare relevante pentru FAOM. Aceste fonduri pot fi direcționate exclusiv către finanțarea programelor de prevenție, tratament al bolilor metabolice și îmbunătățirea infrastructurii medicale de la nivel local.

Din punct de vedere sanitar, această măsură contribuie la combaterea epidemiei de boli netransmisibile, în special obezitatea, diabetul de tip 2 și afecțiunile cardiovasculare, ale căror costuri de tratament reprezintă o parte substanțială din cheltuielile FAOM. În Ungaria, la 10 ani de la introducerea taxei pe produsele cu

zahăr, consumul acestora a scăzut cu peste 20%, în timp ce veniturile fiscale au crescut constant. În același timp, populația a devenit mai conștientă de impactul nutriției asupra sănătății, ceea ce a dus la o schimbare graduală a comportamentelor de consum.

Pentru Republica Moldova, o astfel de taxă ar putea servi și drept instrument de educație publică, în paralel cu campanii de informare și reforme în alimentația școlară sau în standardele nutriționale aplicabile produselor comercializate. Dincolo de potențialul fiscal, se conturează și o logică de echitate: cei care consumă produse cu impact negativ asupra sănătății contribuie mai mult la sistemul public de sănătate.

Prin urmare, includerea taxării produselor cu zahăr în pachetul de politici complementare pentru reforma contribuției medicale nu este doar oportună, ci și strategică. Ea combină obiectivele de sănătate publică cu cele fiscale și oferă o soluție durabilă pentru consolidarea financiară a FAOM, fără a spori povara fiscală asupra muncii sau a investițiilor productive.

O abordare alternativă este majorarea contribuțiilor plătite de categoriile neactive sau slab fiscalizate, cum ar fi diaspora. Introducerea unei contribuții simbolice, dar obligatorii, pentru cetățenii moldoveni cu rezidență fiscală declarată în străinătate, dar care păstrează dreptul de a accesa sistemul medical moldovenesc, ar putea constitui o sursă suplimentară de câteva sute de mil. lei anual, dacă este bine reglementată și aplicată nediscriminatoriu. Totodată, se poate lua în considerare revizuirea mecanismului de contribuții fixe, care în 2024 a generat doar 294 mil. lei, prin introducerea unei indexări automate și extinderea obligației de plată pentru toate formele de activitate independentă.

În același timp, compensarea poate veni și din optimizarea cheltuielilor în cadrul FAOM. În prezent, ponderea serviciilor medicale contractate cu furnizorii este ridicată, dar gradul de eficiență și transparență al utilizării fondurilor rămâne o problemă. Digitalizarea procesului de contractare și monitorizare, introducerea achizițiilor centralizate pentru medicamente și echipamente, precum și încurajarea parteneriatelor public-private pot genera economii importante. O economie de doar 5% pe total cheltuieli ar putea elibera peste 700 mil. lei anual, bani care ar putea fi realocați pentru susținerea pachetului de bază în condiții de presiune bugetară.

Transferurile bugetare din partea guvernului central trebuie de asemenea să fie calibrate în funcție de impactul reformei. Dacă se dorește reducerea contribuției individuale fără afectarea calității serviciilor medicale, statul va trebui să suplimenteze aceste pierderi cu fonduri de la bugetul de stat. În 2024, transferurile de la buget au fost de 6,8 miliarde lei, adică 43% din totalul veniturilor FAOM. Un supliment de 1–1,5 miliarde lei poate fi absorbit în trepte, dacă se corelează cu reforme structurale și prioritizarea cheltuielilor în alte domenii.

Așadar, Măsurile de compensare nu sunt doar un accesoriu al reformei contribuției medicale, ci o componentă centrală a succesului acesteia. Ele trebuie să fie credibile, cuantificate, integrate într-o viziune pe termen mediu și adaptate capacității administrative a statului. În lipsa lor, orice reducere de cotă, plafonare sau reformă progresivă riscă să submineze sistemul de sănătate și să genereze regres economic și social. În schimb, o combinație de extindere a bazei, impozite corelate cu costurile de sănătate și eficientizarea cheltuielilor poate transforma reforma într-un catalizator al modernizării sistemului medical și al încrederii publice în politicile fiscale.

C. Stimulente pentru conformarea fiscală și formalizarea muncii – cheia extinderii bazei de contribuabili și asigurării echității în sistem

În Republica Moldova, una dintre cele mai mari provocări în ceea ce privește sustenabilitatea sistemului de asigurări medicale și, în general, a politicilor sociale, este amploarea economiei informale și a fenomenului salariilor „în plic”. Datele administrative, confirmă că un procent semnificativ din angajați fie nu contribuie deloc la FAOM, fie declară salarii mult sub nivelul real, afectând direct capacitatea sistemului de a oferi

servicii medicale de calitate și echitabile. În acest context, orice reformă a contribuției medicale trebuie să includă, în mod integrat, politici și măsuri care să stimuleze creșterea conformării fiscale, atât din partea angajatorilor, cât și a angajaților.

Un prim element-cheie în această direcție este crearea unor stimulente directe pentru angajatori care decid să crească salariile brute oficiale ale angajaților sau să încadreze personal nou în condiții de legalitate. Asemenea scheme au fost testate în alte țări din regiune și presupun, de exemplu, acordarea unei reduceri temporare a contribuției medicale pentru o perioadă de 12–24 luni, condiționată de creșterea bazei salariale declarate. Pentru Republica Moldova, unde salariul mediu brut este în jur de 14.100 lei (2024), o astfel de măsură ar putea însemna un „bonus” de conformare de 5–10% din contribuția datorată pentru fiecare angajat legalizat, echivalent cu 70–140 lei/lună. Aceste costuri pot fi suportate temporar din bugetul de stat, dar au efect de multiplicare pe termen mediu, prin extinderea bazei fiscale și reducerea evaziunii.

Un alt mecanism viabil este crearea unui sistem de „recompensă fiscală” pentru angajații care au un istoric de contribuții continue și corecte, similar modelului de „bonus-malus” din asigurări. Prin intermediul unui card unic de identitate fiscală și medicală, legat de istoricul contribuțiilor, se pot acorda reduceri la coplăți medicale, acces prioritar la unele servicii sau chiar deductibilități fiscale viitoare. Această personalizare a relației contribuabil–stat ar putea motiva o parte din populație, în special tinerii, să opteze pentru munca oficială, în detrimentul aranjamentelor informale.

Totodată, digitalizarea relației dintre angajatori, angajați și autoritățile fiscale este esențială pentru creșterea transparenței și prevenirea fraudelor. Introducerea obligatorie a registrului electronic al salariaților, integrarea e-Factura cu registrele salariale și conectarea sistemelor CNAM, Inspectoratul Muncii și Serviciul Fiscal de Stat pot reduce semnificativ discrepanțele între datele declarate și cele reale. De asemenea, algoritmi de inteligență artificială pot fi utilizați pentru a identifica cazuri de salarii neobișnuit de mici sau neraportate, în comparație cu media sectorială.

Un alt instrument puternic este legarea accesului la anumite beneficii publice de dovada muncii formale. De exemplu, pentru a putea primi subvenții de stat, credite garantate, scutiri fiscale sau sprijin pentru studii și locuințe, cetățenii ar trebui să poată demonstra că au plătit contribuțiile medicale pe o perioadă minimă. Această condiționalitate poate deveni un catalizator al formalizării în special în rândul lucrătorilor tineri, sezonieri sau semi-oficiali, pentru care motivația financiară directă este uneori insuficientă.

Evaluările făcute arată că o creștere cu 10% a conformării fiscale ar putea aduce un plus de peste 800 mil. lei în veniturile FAOM, chiar și în condițiile unei reduceri graduale a cotei de contribuție. În scenariul în care 50.000 de lucrători (din cei aproape 200.000 estimați ca fiind în zona informală) ar deveni contribuabili deplin, la o contribuție medie anuală de aproximativ 16.000 lei/persoană (la salariul mediu brut actual), veniturile FAOM ar crește cu cel puțin 800 mil. lei, adică aproape 10% din contribuțiile procentuale actuale. Acest lucru ar reduce necesitatea unor compensații directe din bugetul de stat și ar contribui la echilibrul pe termen lung al fondului.

Pe de altă parte, este esențial ca politicile de stimulare să fie însoțite de măsuri ferme de control și sancționare. Acestea includ controale inopinate în sectoarele cu risc ridicat de evaziune (construcții, comerț, agricultură), sancțiuni reale pentru angajatori recidiviști, dar și crearea unor linii de raportare a muncii informale de către angajați. Însă eficiența acestor măsuri crește exponențial atunci când ele sunt dublate de o comunicare publică eficientă și de implicarea activă a partenerilor sociali: sindicate, patronate, organizații ale IMM-urilor.

În concluzie, stimularea conformării fiscale și formalizarea muncii nu este doar o măsură de „sprijin” pentru reforma contribuției medicale, ci o condiție absolut necesară pentru succesul acesteia. Doar prin creșterea bazei de contribuabili, transparentizarea relațiilor de muncă și recompensarea celor care contribuie corect

se poate construi un sistem fiscal echitabil, sustenabil și eficient. În caz contrar, reducerea contribuțiilor va aduce doar beneficii temporare pentru cei deja în sistem, fără a rezolva problemele structurale ale economiei moldovenești.

D. Intervenții adaptate pentru sectoarele economice dezavantajate – condiție esențială pentru o reformă inclusivă și eficientă

Reforma sistemului de asigurări medicale în Republica Moldova nu poate fi concepută în afara specificului structural al economiei naționale, marcat de o polarizare profundă între sectoarele relativ stabile și cele vulnerabile, în care predomină munca informală, evaziunea fiscală și salariile mici. Printre acestea se remarcă agricultura, construcțiile și comerțul cu amănuntul, domenii cu importanță strategică pentru ocupare, dar și cu o contribuție relativ redusă la veniturile FAOM. Orice reformă care nu ține cont de particularitățile acestor sectoare riscă să adâncească inechitățile existente și să compromită rezultatele pe termen lung.

Agricultura, spre exemplu, angajează peste 20% din populația ocupată, dar contribuie într-un mod disproporționat de redus la asigurările sociale și medicale (mai puțin de 4%). Cauzele țin atât de caracterul sezonier al activităților, cât și de dificultățile administrative și financiare ale fermierilor mici și mijlocii. În acest context, o cotă unică de contribuție aplicabilă pe tot parcursul anului este percepută drept o povară inechitabilă. În cazul în care sistemul rămâne neschimbat, nivelul formalizării în agricultură se va menține sub 25%, cu pierderi continue în veniturile potențiale ale FAOM și cu o populație semnificativă expusă riscului de excluziune socială.

Pentru a corecta aceste dezechilibre, se impune instituirea unor mecanisme diferențiate de contribuție în funcție de specificul activității. În agricultură, introducerea unui sistem de contribuții forfetare pentru lucrătorii sezonieri, stabilite în funcție de perioada de angajare și nivelul minim salarial, poate reprezenta o soluție echitabilă și administrabilă. De exemplu, pentru un muncitor agricol angajat legal pe o perioadă de 3 luni, contribuția medicală forfetară ar putea fi echivalentă cu 5% din salariul minim înmulțit cu numărul de luni (ex. 600 lei), ceea ce ar permite colectarea de fonduri fără a descuraja angajarea oficială. Dacă această formulă s-ar aplica pentru 50.000 de lucrători sezonieri anual, veniturile FAOM s-ar putea suplimenta cu 30 mil. lei, sumă deloc neglijabilă.

În domeniul construcțiilor, unde există o presiune puternică pentru minimizarea costurilor, se impun măsuri de formalizare indirectă. O posibilitate este condiționarea accesului la achiziții publice sau la subvenții și credite cu garanții de stat de prezentarea dovezilor privind conformarea fiscală completă, inclusiv plata contribuțiilor medicale pentru toți angajații. Aceste măsuri ar putea fi dublate de campanii de audit și control fiscal în marile șantiere urbane, precum și de parteneriate cu patronatele din construcții pentru a promova bunele practici și coduri de conformare.

Comerțul cu amănuntul, afectat de fluctuații sezoniere și de marje reduse, necesită o abordare mixtă. Reducerea temporară a cotei de contribuție pentru microîntreprinderile cu venituri anuale sub un anumit prag (ex. 1 milion lei) și care declară integral forța de muncă poate încuraja oficializarea muncii în acest sector. Dacă, în paralel, sunt oferite facilități pentru digitalizarea contabilității și implementarea caselor fiscale moderne, inclusiv prin subvenții parțiale, se poate crea un cadru de conformare realist. O extindere cu 10% a bazei de contribuabili în comerțul cu amănuntul ar putea genera suplimentar circa 60–80 mil. lei anual la FAOM, ceea ce ar reduce presiunea asupra nevoii de compensare bugetară.

Un aspect comun acestor domenii este lipsa capacității administrative și financiare de a implementa rapid schimbările. Prin urmare, este necesar ca intervențiile să fie susținute de măsuri de sprijin direct: ghidaj fiscal gratuit pentru întreprinderile mici, platforme online de calcul automatizat al contribuțiilor, acces facil la informații privind drepturile și obligațiile angajaților și angajatorilor. Statul ar trebui să colaboreze strâns cu

camerele de comerț, asociațiile profesionale și ONG-urile din mediul rural pentru a asigura aplicarea efectivă a reformei în aceste sectoare.

Intervențiile adaptate pentru sectoarele economice dezavantajate nu reprezintă doar o măsură de echitate, ci un pilon strategic al succesului reformei contribuției medicale. Fără integrarea acestor sectoare în sistemul formal și fără sprijinirea lor prin politici diferențiate, reducerea cotei sau alte ajustări fiscale riscă să aibă un impact marginal, în timp ce decalajele de protecție socială și dezechilibrele fiscale se vor adânci și doar printr-o abordare sectorială inteligentă și corelată se pot atinge obiectivele de sustenabilitate și echitate ale reformei.

De cealaltă parte, există sectorul IT care a fost declarat prioritar pentru dezvoltarea economică și, ca urmare, beneficiază de o serie de facilități fiscale consistente, printre care regimul unic de impozitare în cadrul parcurilor IT și exceptarea de la plata contribuțiilor sociale și medicale pentru salariile calculate peste un anumit plafon. Potrivit regimului aplicabil în 2024, rezidenții parcurilor IT achită un impozit unic de 7% aplicat asupra veniturilor din vânzări, care înlocuiește majoritatea obligațiilor fiscale, inclusiv contribuțiile la fondurile sociale și de sănătate, indiferent de nivelul salariului achitat. Această facilitate a fost extinsă de Parlament până în anul 2035, sub argumentul menținerii competitivității sectorului și atragerii de investiții și talente.

Totuși, această măsură generează un decalaj fiscal și social semnificativ. Potrivit datelor disponibile, sectorul IT contribuie marginal la FAOM (circa 2%), în ciuda faptului că media salariilor în acest sector depășește cu mult media națională (salariile lunare în IT ajung frecvent la 30.000–50.000 lei, față de media națională de 14.100 lei). Se estimează că în anul 2024, aproximativ 1 miliard de lei au fost „pierdute” în veniturile FAOM ca urmare a exceptării acestor salarii înalte de la contribuția de 9%. Această sumă reprezintă peste 12% din totalul veniturilor procentuale colectate de FAOM, ceea ce creează un dezechilibru major în arhitectura sistemului de finanțare a sănătății.

Mai mult, această situație produce o inechitate fiscală profundă între lucrătorii din IT și restul economiei. Un angajat într-o întreprindere agricolă sau din construcții, care câștigă 7.000 lei brut, achită 630 lei contribuție medicală, în timp ce un programator cu un salariu de 40.000 lei, beneficiar al facilităților parcului IT, nu achită nimic în plus față de impozitul unic. Această disproporție alimentează percepții de injustiție, afectează coeziunea fiscală și subminează principiul contributivității în sistemul public de sănătate. În plus, acești angajați din IT beneficiază de același pachet de servicii medicale ca restul populației, fără a contribui proporțional la finanțarea lui, ceea ce tensionează solidaritatea sistemului.

Argumentul competitivității internaționale a sectorului IT este valid, însă nu poate justifica menținerea unei excepții fiscale radicale pe o perioadă atât de lungă. În regiune, nicio altă țară nu menține o derogare completă de la contribuțiile medicale pe o durată de peste un deceniu. În România, Bulgaria sau Polonia, sectorul IT beneficiază de reduceri sau deduceri temporare, dar contribuie în continuare la sistemele sociale, în special cele de sănătate, în funcție de salariul real.

În plus, extinderea facilității până în 2035 fără un calendar clar de eliminare graduală reduce spațiul fiscal necesar pentru compensarea altor reforme, precum reducerea contribuției pentru salariații din sectoarele vulnerabile sau implementarea cotelor progresive. Este neproductiv și contraproductiv ca statul să piardă anual 1 miliard lei dintr-un sector profitabil și cu o capacitate contributivă ridicată, în timp ce se chinuie să compenseze 700–900 mil. lei pierderi din reforme care vizează salariați cu venituri mult mai mici.

Din perspectivă de politici publice, este necesară elaborarea și comunicarea unui calendar clar de reintegrare a sectorului IT în sistemul contributiv medical. Continuarea derogării totale a sectorului IT de la contribuțiile medicale este dificil de justificat într-o economie aflată sub presiune fiscală și cu un sistem de sănătate publică cronic subfinanțat. În absența unei contribuții echitabile din partea celor cu mai mare capacitate

financiară, orice reformă a contribuțiilor riscă să cadă integral pe umerii celor deja vulnerabili. Reforma trebuie să înceapă cu readucerea IT-ului într-un cadru echitabil și responsabil de participare fiscală, într-o manieră predictibilă, competitivă, dar corectă.

Contribuțiile de asigurări sociale – principalul impozit aferent factorului muncă

În Republica Moldova, cel mai semnificativ impozit aferent factorului muncă este reprezentat de contribuțiile de asigurări sociale. Aceste contribuții constituie pilonul central al veniturilor Sistemului public național de asigurări sociale, având un rol esențial în asigurarea sustenabilității financiare a prestațiilor sociale destinate protecției populației. Reglementarea contribuțiilor de asigurări sociale este realizată prin Legea nr. 489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale⁴, care prevede *principiul obligativității*, conform căruia toate persoanele fizice care desfășoară activități generatoare de venituri și care îndeplinesc condițiile legale sunt, prin efectul legii, parte a sistemului public de asigurări sociale. În acest context, statutul de *asigurat* presupune atât obligații, cât și drepturi. Astfel, persoanele asigurate sunt obligate să plătească contribuțiile de asigurări sociale, iar în schimb beneficiază de prestații sociale acordate în cazul apariției unor riscuri sociale precum: boala, maternitatea, invaliditatea, bătrânețea, decesul, accidente de muncă sau șomajul. Acest mecanism de protecție socială reflectă contractul social dintre individ și stat, prin care se asigură solidaritatea între generații și între cei activi și cei inactivi economic.

La momentul actual, contribuțiile de asigurări sociale reprezintă principala sursă de venituri a Sistemului de asigurări sociale, de circa 60%, deficitul fiind acoperit prin transferuri suplimentare de la bugetul de stat. La modul general contribuțiile de asigurări sociale sunt percepute în principal din veniturile salariale și sunt achitate de angajator, în proporții stabilite prin lege. Cota standard este de 24%, cu anumite diferențe în funcție de situație, Tabelul 7.

Tabelul 7. Cuantumul contribuției de asigurări sociale pe categorii de plătitori

29% la suma salariilor și recompenselor calculate lunar pentru toți angajații	Angajatorii autorităților/instituțiilor bugetare și autorităților/ instituțiilor publice la autogestiune, cu excepția instituțiilor de învățământ superior și a instituțiilor medico-sanitare
24% la suma salariilor și recompenselor calculate lunar pentru toți angajații	Angajatorii sectorului privat, instituțiilor de învățământ superior și ai instituțiilor medico-sanitare
39% la suma salariilor și recompenselor calculate lunar pentru toți angajații	Angajatorii autorităților/ instituțiilor bugetare și autorităților/ instituțiilor publice la autogestiune, cu excepția angajatorilor sectorului privat, pentru personale angajate care activează în condiții speciale de muncă conform anexei nr. 2 (aviația civilă)
32% la suma salariilor și recompenselor calculate lunar pentru toți angajații	Angajatorii sectorului privat, pentru persoanele care activează în condiții speciale de muncă conform anexei nr. 2 (aviația civilă)
24% la venitul medicului de familie titular al practicii medicului de familie, determinat în conformitate cu prevederile legislației	Persoanele care exercită independent profesiunea de medic în una dintre formele de organizare a activității profesionale prevăzute de Legea ocrotirii sănătății nr. 411/1995
54,7% din impozitul unic	Rezidenții parcurilor pentru tehnologia informației
24% la suma salariilor și recompenselor calculate lunar pentru toți angajații	Angajatorii din agricultură (persoane fizice și juridice) care practică în decursul perioadei de gestiune nu mai puțin de 95% din activitățile stipulate în grupele 01.1–01.6 din Clasificatorul activităților din economia Moldovei

⁴ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=139810&lang=ro#

6%	persoanele fizice care exercită activități în calitate de zilieri în temeiul Legii nr.22/2018 privind exercitarea unei activități necalificate cu caracter ocazional desfășurate de zilieri,
20.518 lei	pct. 1.6, 1.7 și 1.8 din anexa nr. 1 la Legea nr. 489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale
27.772 lei	1.6 1 - Liber-profesioniștii ce practică activitate în sectorul justiției, cu excepția pensionarilor, persoanelor cu dizabilități, precum și a persoanelor care se încadrează în categoriile de plătitori prevăzute la pct. 1.1–1.6
20.518 lei	care pot fi asigurate pe bază de contract individual încheiat cu CNAS
5.226 lei	proprietari sau arendași de terenuri agricole care lucrează terenul în mod individual

Sursa: Conform Anexei nr. 1 la Legea nr. 489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale,
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=149710&lang=ro#

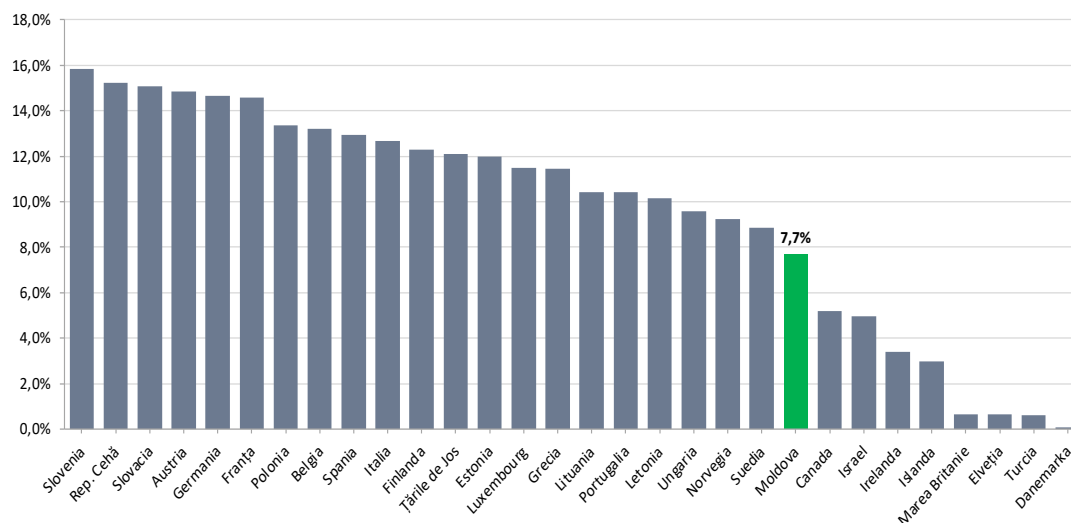
Comparația internațională

La nivel internațional, sistemele de protecție socială diferă semnificativ în ceea ce privește arhitectura instituțională, sursele de finanțare și gradul de implicare al statului. Aceste variații reflectă opțiuni politice, tradiții instituționale și condiții economice distincte în fiecare țară. Unii actori statali au optat pentru un model universal, în care statul preia întreaga responsabilitate pentru sprijinirea persoanelor inapte de muncă, în timp ce altele au dezvoltat sisteme mixte public-privat, în care o parte importantă a funcției de protecție socială este asumată de sectorul privat sau de mecanisme voluntare de asigurare.

În vederea asigurării comparabilității internaționale, OCDE definește contribuțiile de asigurări sociale drept toate plățile obligatorii efectuate către administrația publică care conferă dreptul de a primi o prestație socială viitoare. Această definiție standardizată permite analiza și compararea eficientă a sistemelor de protecție socială între diferite state membre, indiferent de arhitectura instituțională proprie. Pe baza acestei abordări, contribuțiile includ nu doar plățile efectuate de angajați, ci și pe cele ale angajatorilor și, în unele cazuri, ale persoanelor fizice autorizate sau ale lucrătorilor independenți.

Pentru o mai bună înțelegere a nivelului contribuțiilor sociale, poate fi analizat indicatorul nivelului încasărilor din contribuțiile de asigurări sociale raportate la PIB. Acest indicator reflectă gradul de efort colectiv al societății pentru finanțarea sistemului de protecție socială și oferă totodată un indiciu asupra presiunii fiscale asupra forței de muncă. Astfel, Figura 10 prezintă o comparație între statele membre OCDE privind nivelul încasărilor din contribuțiile de asigurări sociale ca procent din PIB.

Figura 10. Contribuții de asigurare socială, % din PIB



Sursa: compilația autorului în baza datelor Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică

Din analiza comparativă se poate observa că:

- Țări precum Sloveni, Republica Cehă, Slovacia sau Austria înregistrează niveluri ridicate (de peste 14% din PIB), reflectând un angajament substanțial față de sistemele publice de protecție socială.
- Alte state, precum Irlanda, Islanda sau Marea Britanie, au niveluri semnificativ mai reduse (sub 4%), deoarece se bazează în mai mare măsură pe finanțare din impozite generale sau pe scheme private complementare.
- Republica Moldova chiar dacă implementează un sistem social în totalitate de stat înregistrează o pondere relativ redusă a contribuțiilor încasate raportat la PIB. Acest fapt se datorează finanțării unei mari părți a prestațiilor sociale din impozitele generale dar și contextului economic și demografic distinct.

Această diversitate ilustrează faptul că nu există un model unic de succes, iar fiecare țară își structurează sistemul de protecție socială în funcție de priorități politice, culturale și economice. Ținând cont că în Moldova contribuțiile de asigurări sociale reprezintă cel mai mare impozit pe factorul muncă, antreprenorii înclină spre reducerea acestuia făcând referință la practicile externe. Totuși, nivelul contribuțiilor trebuie analizat și în corelație cu eficiența cheltuielilor publice, gradul de acoperire a populației și sustenabilitatea pe termen lung a angajamentelor sociale asumate de stat.

Contribuțiile de asigurări sociale nu reprezintă doar un instrument fiscal, ci o componentă esențială a contractului social dintre stat și cetățeni. Menținerea unui echilibru adecvat între obligațiile contribuabililor și beneficiile oferite de sistemul public este fundamentală pentru consolidarea încrederii în instituțiile statului și pentru asigurarea unei dezvoltări economice durabile și incluzive. În contextul presiunilor tot mai mari asupra sistemului public de pensii și asigurări sociale sustenabilitatea devine una dintre cele mai complexe provocări ale politicilor sociale și fiscale ale Republicii Moldova. În aceste condiții, orice decizie de diminuare a contribuției de asigurări sociale trebuie evaluată cu maximă prudență și integrată într-un proces mai amplu de reformă a sistemului de protecție socială. Fără transformări structurale, reducerea contribuțiilor de asigurări sociale riscă să submineze stabilitatea financiară a sistemului, să accentueze deficitul fondurilor sociale și să afecteze capacitatea statului de a oferi prestații adecvate generațiilor actuale și viitoare.

Principalele direcții de reformă care ar putea crea spațiu fiscal pentru o eventuală reducere a contribuțiilor de asigurări sociale includ:

- Lărgirea bazei de contribuabili prin combaterea muncii informale, reducerea activităților nedeclarate și stimularea participării pe piața muncii, în special în rândul grupurilor slab integrate (tineri, femei cu copii mici, persoane în vârstă aptă de muncă).
- Țintirea mai precisă a beneficiarilor de prestații sociale, pentru a reduce cheltuielile ineficiente și pentru a direcționa resursele către persoanele cu adevărat vulnerabile.
- Creșterea eficienței colectării contribuțiilor, prin modernizarea administrației fiscale, interoperabilitatea bazelor de date, digitalizarea proceselor și reducerea evaziunii.
- Reformarea sistemului de pensii, prin ajustări parametric-financiare (vârsta de pensionare, formula de indexare, stimulente pentru contribuții mai lungi), consolidarea pilonilor complementari și încurajarea economisirii private.

Numai prin avansarea acestor reforme structurale poate fi creat un cadru fiscal sustenabil care să permită, în viitor, o eventuală reducere a contribuțiilor de asigurări sociale fără a compromite echitatea socială și stabilitatea financiară a sistemului public.

CAPITOLUL III. OPȚIUNI DE REFORMĂ A CADRULUI DE IMPOZITARE A MUNCII

Scenariile privind reducerea impozitelor aferente factorului muncă

Ocuparea informală este o problemă majoră în Republica Moldova. Pe lângă efectele imediate legate de protecția socială insuficientă a lucrătorilor care acceptă ocuparea informală, acest fenomen are implicații negative sistemice pe termen lung – productivitate scăzută, inechitate fiscală, vulnerabilizarea sistemului de pensii și a sistemului public de protecție a sănătății. În contextul în care 20% din locurile de muncă din Moldova sunt raportate de autoritățile statistice naționale ca fiind informale, o întrebare validă este dacă ar putea fi redusă povara fiscală asupra muncii pentru a stimula tranziția de la ocuparea informală la cea formală, asigurând, în același timp, neutralitatea fiscală a reformei prin majorarea altor impozite indirecte, de exemplu, a TVA? Ar accelera aceasta creșterea? Care ar fi impactul macroeconomic, sectorial și distributiv al unui asemenea pachet de reformă fiscală?

Ținând cont de complexitatea reformei date, o evaluare ex-ante a impactului poate fi realizată doar pe baza unui model de echilibru general aplicat (MEGA). Modelele din această clasă țin cont de interdependențele structurale într-o economie și, astfel, permit modelarea simultană a tuturor activităților economice, a tuturor piețelor, factorilor de producție etc., ceea ce oferă un cadru coerent de evaluare a efectelor de ansamblu ale reformei.

Scopul acestui evaluări este de a prezenta rezultatele simulării impactului unor reforme fiscale majore și care sunt obținute pe baza unui MEGA pentru economia Republicii Moldova. Este simulat un scenariu de bază și 2 grupuri de scenarii alternative:

Grupul 1. Scenarii referitoare la reducerea primei de asigurare obligatorie de asistență medicală achitată de angajat:

1. **Scenariul CNAM:** reducerea cu 50% a primei de asigurare obligatorii de asistență medicală achitate de salariat în formă procentuală;
2. **Scenariul TVA1:** majorarea uniformă a cotei efective a TVA cu 19% (aceasta este majorarea necesară pentru a asigura neutralitatea fiscală a scenariului CNAM);
3. **Scenariul COMB1:** include scenariile CNAM + TVA1;

Grupul 2. Scenarii referitoare la reducerea contribuției de asigurări sociale achitate de angajator:

1. **Scenariul CNAS:** reducerea cu 15% a contribuției de asigurări sociale achitate de angajatori (reducerea de 15% a fost calibrată, astfel încât scenariul CNAS să fie identic cu scenariul CNAM ca impact asupra veniturilor BPN);
2. **Scenariul TVA2:** majorarea uniformă a cotei efective a TVA cu 12% (aceasta este majorarea necesară pentru a asigura neutralitatea fiscală a scenariului CNAS);
3. **Scenariul COMB2:** include scenariile CNAS + TVA2.

Modelul și datele

MEGA utilizat în acest studiu este unul de tip recursiv-dinamic, care calculează impactul politicilor asupra variabilelor de interes într-un orizont de simulare de 4 ani. Modelele din această clasă sunt rezolvate pentru fiecare perioadă simulată într-un cadru static, tranziția de la o perioadă la alta făcându-se secvențial, prin intermediul stocului de capital care evoluează datorită investițiilor făcute în perioadele anterioare. Deși modelele recursiv-dinamice sunt „agnostice” în raport cu anticipările de viitor, calibrarea și interpretarea rezultatelor acestora este mult mai simplă. În contextul moldovenesc, unde politicile economice sunt în mod

clar adaptive, piețele financiare - departe de perfecțiune, iar orizontul de planificare al agenților – foarte scurt, acest tip de model pare mai potrivit decât unul mai complex de optimizarea inter-temporală completă.

Conceptual, modelul este unul structuralist, de tipul modelului-standard elaborat de International Food Policy Research Institute⁵. Varianta statică a fost transformată de autor în una recursiv-dinamic, urmând o abordare similară cu un model realizat pentru Africa de Sud⁶.

MEGA este calibrat pe baza unei Matrice de Contabilitate Socială (MCS) pentru anul 2023. La momentul elaborării raportului (mai-iunie 2025) o matrice mai actualizată nu a fost posibil de compilat deoarece conturile naționale ale Republicii Moldova pentru anul 2024 urmează a fi publicate de Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova abia în decembrie 2025. Principalele aspecte structurale ale economiei care pot fi derivate din MCS sunt prezentate în Tabelul 8.

Tabelul 8. Structura economiei moldovenești modelate în MEGA, anul 2023

	Activitatea	Ponderea sectorului în ... %					Export/ producție, %	Import/ cerere, %
		VAB	Producție	Ocupare	Export	Import		
A	Agricultura, silvicultura, pescuit	8,1	9,3	20,5	15,7	4,1	36,8	25,9
B	Industria minieră	0,2	0,2	0,1	0,3	0,4	17,1	50,7
C	Industria prelucrătoare	9,2	15,5	12,3	49,1	80,1	62,3	84,2
D	Producția de energie	1,7	3,2	1,2	0,8	3,0	4,7	26,4
E	Distribuția apei	0,6	0,6	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0
F	Construcții	9,0	10,7	7,2	0,5	0,1	0,9	0,3
G	Comerț	18,4	16,8	15,4	0,0	0,0	0,0	0,0
H	Transport și depozitare	5,7	6,7	4,3	9,4	5,9	28,0	30,0
I	Cazare și alimentație publică	1,8	2,1	2,5	1,9	1,6	18,2	24,9
J	Telecomunicații și IT	7,8	5,4	2,8	10,5	1,2	38,4	10,9
K	Servicii financiare	4,1	3,2	1,7	0,2	0,4	1,1	4,2
L	Tranzacții imobiliare	9,0	6,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
M	Servicii profesionale	2,3	1,9	1,6	4,0	1,7	42,4	35
N	Servicii de suport	1,4	2,1	1,3	0,1	0,4	0,5	5,7
O	Administrație publică	4,3	3,2	4,8	0,9	0,4	5,4	4,0
P	Educația	6,6	4,6	10,9	1,3	0,6	5,8	4,6
Q	Sănătatea și protecția socială	6,5	4,9	7,1	0,9	0,3	3,5	1,9
R	Activități artistice, sportive	1,2	1,3	1,5	0,2	0,0	3,3	0,0
S	Alte activități de servicii	1,7	1,5	2,9	0,0	0,0	0,0	0,0
	Servicii prelucrare materie primă	0,5	0,9	0,7	4,4	0,0	100	0,0
	Total	100	100	100	100	100	19,7	36,9

Sursa: calculele autorului în baza Modelului de Echilibru General Aplicat

⁵ A Standard Computable General Equilibrium (CGE) Model in GAMS, Lofgren, Lee Haris, Robinson, 2002, https://www.un.org/en/development/desa/policy/mdg_workshops/training_material/lofgren_lee_and_robinson_2002.pdf

⁶ A Dynamic Computable General Equilibrium (CGE) Model for South Africa, Thurlow, 2004, https://www.researchgate.net/publication/228393519_A_dynamic_computable_general_equilibrium_CGE_model_for_South_Africa_Extending_the_static_IFPRI_model

Modelul include 19 activități economice care pot să ofere pe piață 20 de produse. Relația dintre activități și produse este de tip „multiplu-multiplu”, adică fiecare activitate poate produce multiple produse și fiecare produs poate fi propus pe piață de multiple activități. De exemplu, în model, industria procesatoare livrează pe piață produse industriale, produse agricole și servicii de procesare a materiei prime. În același timp, produse agricole mai sunt livrate pe piață de activitatea agricolă care, suplimentar, mai livrează și unele produse industriale. Acest tip de relație multiplă produs-activitate reflectă o caracteristică a economiilor reale, validată și de datele statistice disponibile pentru Republica Moldova.

MEGA modelează în mod explicit ocuparea formală și cea informală, între care presupunem că există o substituibilitate imperfectă (coeficientul de elasticitate a substituției formal-informal este de circa 0,8). Distribuția populației ocupate pe activități economice și pe forme de ocupare este prezentată în Tabelul 9. Remarcăm aici faptul că cota efectivă a primei de asigurări medicale achitate de salariat reprezintă 6,5% din venitul salarial brut al forței de muncă formale. Cota efectivă de contribuții de asigurări sociale achitate de angajator variază de la 5,5% pentru IT la 22,3% pentru educație și administrația publică.

Tabelul 9. Populația ocupată pe activități MEGA și pe forme de ocupare, mii persoane, anul 2023

	Activitatea	Ocupați formal	Ocupați informal	Cota efectivă asigurări sociale angajator, %
A	Agricultura, silvicultura, pescuit	62,0	123,4	16,6
B	Industria minieră	1,1	0,0	20,8
C	Industria prelucrătoare	103,4	5,0	16,9
D	Producția de energie	10,6	0,0	17,1
E	Distribuția apei	7,7	0,0	16,7
F	Construcții	21,4	41,9	14,0
G	Comerț	126,0	9,5	11,8
H	Transport și depozitare	34,9	3,4	13,1
I	Cazare și alimentație publică	19,0	2,4	14,5
J	Telecomunicații și IT	23,4	1,5	5,5
K	Servicii financiare	15,1	0,0	19,8
L	Tranzacții imobiliare	2,8	5,0	15,7
M	Servicii profesionale	12,4	1,5	11,6
N	Servicii de suport	9,7	1,5	16,1
O	Administrație publică	42,8	0,0	22,3
P	Educația	97,0	0,3	22,3
Q	Sănătatea și protecția socială	63,2	0,2	16,2
R	Activități artistice, sportive	11,4	2,0	22,3
S	Alte activități de servicii	19,4	6,0	13,9

Sursa: calculele autorului în baza datelor BNS și a Modelului de Echilibru General Aplicat

Tabelul 10. Utilizarea veniturilor factorului-muncă formală și factorului muncă-informală, mlrd. lei, anul 2023

Utilizat pentru achitarea ...	Munca formală	Munca informală
Contribuțiilor de asigurări sociale obligatorii	0,6	
Primelor de asigurare medicale	7,5	
Muncii gospodăriilor urbane	82,1	11,5
Muncii gospodăriilor rurale	40,0	11,8
Muncii restului lumii	2,1	

Sursa: calculele autorului în baza Modelului de Echilibru General Aplicat

Ținând cont de diferențele economice dintre mediul urban și cel rural, MEGA modelează separat gospodăriile casnice rurale și cele urbane. Acestea se deosebesc mai ales prin rolul pe care-l au veniturile din ocuparea formală și cea informală (Tabelul 10). Jumătate din venitul factorului muncă informală este distribuit în gospodăriile rurale, acesta reprezentând 22% din venitul din muncă al acestora.

Diferențele sunt semnificative și în ceea ce privește structura cheltuielilor de consum ale gospodăriilor casnice pe cele două medii de reședință. În particular, gospodăriile rurale cheltuiesc o proporție mai mare din resursele lor pentru achiziția produselor agricole (Tabelul 11). În situația în care cotele efective ale TVA variază semnificativ de la un produs la altul (Tabelul 11), s-ar putea ca majorarea TVA ca măsură compensatorie a reducerii încasărilor din primele de asigurări medicale să aibă efecte diferențiate asupra celor două medii de reședință.

Tabelul 11. Cote efective ale TVA și structura cheltuielilor de consum ale gospodăriilor casnice pe medii

Produsul	Cota TVA efectivă, %	Structura cheltuielilor de consum, % din total	
		Urban	Rural
Produse agricole din propria gospodărie	0,0	1,3	5,9
Produse ale agriculturii, silviculturii și pescuitului	3,2	4,9	8,8
Produse ale industriei miniere	6,7	0,1	0,5
Produse ale industriei prelucrătoare	7,2	51,7	60,9
Energie, gaz	6,0	2,0	2,1
Distribuția apei	0,0	0,5	0,4
Lucrări de construcție	1,4	0,9	1,1
Servicii de comercializare	0,0	0,8	0,7
Servicii de transport și depozitare	1,6	3,7	4,5
Servicii de cazare și alimentație publică	1,4	2,9	0,5
Servicii de telecomunicații și tehnologii informaționale	4,3	2,9	4,0
Servicii financiare	1,0	4,9	0,4
Servicii de tranzacții imobiliare	0,0	10,2	5,2
Servicii profesionale	4,2	0,0	0,0
Servicii de suport	2,3	3,0	0,5
Servicii de administrație publică	0,2	0,2	0,0
Servicii educaționale	0,2	3,1	1,4
Servicii de sănătate și protecție socială	0,1	3,2	1,8
Servicii de activități artistice, sportive	0,6	2,4	0,5
Alte servicii prestate gospodăriilor	0,7	1,4	0,8

Sursa: calculele autorului în baza Modelului de Echilibru General Aplicat

Pornind de la particularitățile economiei moldovenești și de la circumstanțele presupuse ale reformei, sunt aplicate următoarele ipoteze de echilibrare macroeconomică și a pieței muncii. *Stricto sensu*, toate scenariile au fost simulate în ipoteza unui deficit fiscal flexibil, pentru a asigura comparabilitatea reciprocă. Totuși, trebuie de subliniat că în scenariile COMB1 și COMB2, deficitul implicit este fixat la nivelul din perioada de bază, deoarece acestea includ majorări compensatorii ale cotei TVA.

Echilibrul dintre economii și investiții este asigurat pe baza ipotezei că investițiile sunt determinate de economiile disponibile pe economie. Se presupune că cursul valutar este flexibil, în timp ce contul curent este fixat.

Și munca formală, și munca informală, sunt presupuse mobile inter-sectorial. În economie există șomaj, iar salariile reale sunt determinate de o curbă salarială care pune în legătură rata șomajului cu salariile. Oferta totală de forță de muncă (de ambele tipuri) este presupusă constantă.

Scenariile simulate

În scopul transparenței și reproductibilității, expunem succint elementele definitorii ale modelului care determină în mod direct rezultatele simulărilor.

Reducerea primei de asigurări medicale conduce la creșterea venitului net primit de gospodăria din factorul muncă formală. În MEGA venitul factorului de producție f distribuit gospodăriilor casnice este determinat în două etape. Mai întâi este determinat venitul brut al factorului netto contribuțiile obligatorii ale angajatorului:

$$YF_f = \sum_a [(1 - tfam_{f,a} - tfas_{f,a}) * WFA_{f,a} * QF_{f,a}]$$

- YF_f – venitul brut al factorului f la prima etapă;
- $tfam_{f,a}$ – cota efectivă a primei de asigurări medicale achitate de angajator (zero în Republica Moldova);
- $tfas_{f,a}$ – cota efectivă a contribuției de asigurări sociale achitate de angajator;
- $WFA_{f,a}$ – remunerarea medie a factorului f obținută în activitatea a ;
- $QF_{f,a}$ – volumul factorului f utilizat în activitatea a ;

La etapa a doua, este calculat venitul $YIF_{i,f}$ care revine gospodăriei casnice i din factorul f după achitarea de către factorul f a contribuțiilor obligatorii care revin salariatului și achitarea muncii depuse de nerezidenți:

$$YIF_{i,f} = shif_{i,f} [(1 - tfs_{f,i} - tfs_{f,a}) * YF_f - trfr_{row,f} * EXR]$$

- $YIF_{i,f}$ – venitul gospodăriei i din factorului f înainte de achitarea impozitului pe venit;
- $tfs_{f,i}$ – cota efectivă a primei de asigurări medicale achitate de salariat;
- $tfs_{f,a}$ – cota efectivă a contribuției de asigurări sociale achitate de salariat;
- $trfr_{row,f}$ – remunerarea muncii nerezidenților, în USD;
- EXR – cursul de schimb MDL/USD;

Menționăm că parametrul $tfs_{f,i}$ mai intră și într-o ecuație care calculează veniturile BPN din primele de asigurări medicale obligatorii achitate în formă procentuală de angajat.

Creșterea cotei TVA trebuie să conducă la scăderea cererii de consum final. În MEGA, valoarea absorbției în prețuri de consumator este determinată conform următoarei ecuații:

$$PQ_c * QQ_c = \frac{PDD_c * QD_c + PM_c * QM_c - QQ_c * (tacc_c - sc_c)}{1 - tva_c}$$

- PQ_c – prețul de consumator al produsului compozit c agregat pe baza producției locale și de import;
- QQ_c – volumul produsului compozit c livrat pe piață;
- PDD_c – prețul de consumator al produsului c de origine locală livrată pe piață locală;
- QD_c – volumul produsului c de origine locală livrată pe piață locală;

- PM_c – prețul de consumator al produsului de import c;
- QM_c – volumul importului produsului c;
- $tacc_c$ – cota efectivă a accizelor (se aplică per cantitate fizică de produs c)
- sc_c – cota efectivă a subvențiilor de produs c (se aplică per cantitate fizică de produs c);
- tva_c – cota efectivă netă a TVA aplicată ad-valorem produsului c.

Parametrul tva_c face parte și dintr-o altă ecuație care calculează veniturile bugetare din TVA.

Sunt simulate 7 scenarii.

- **Scenariul BASE:** în economie nu se produce nici un șoc de politici, evoluția fiind determinată de schimbările în stocul de capital fix urmare a investițiilor realizate în perioadele anterioare;
- **Scenariul CNAM:** scăderea primei de asigurări, șocul economic fiind modelat prin reducerea cu 50% a valorii parametrului tfs_m_f și care este aplicat factorului-muncă formală;
- **Scenariul TVA1:** creșterea cotei TVA, șocul fiind modelat prin creșterea cu 19% a cotei efective nete a TVA care se aplică la nivel de produs c; rata de creștere de 19% a fost calibrată în cadrul scenariului COMB1, pentru a garanta neutralitatea fiscală a acestui scenariului dat. Totuși, este foarte utilă și analiza separată a impactului componentei de majorare a TVA;
- **Scenariul COMB1:** scenariu combinat, în care simultan sunt aplicate noile valori ale parametrilor tva_c (+19% creștere uniformă pentru toate produsele) și tfs_m_f (-50%). Acest scenariu este neutru din punct de vedere fiscal, semnificând tranziția de la impozitarea venitului muncii către impozitarea indirectă;
- **Scenariul CNAS:** scăderea uniformă (pe toate sectoarele de activitate) cu 15% a contribuției de asigurări sociale obligatorii achitate de angajator, modelată prin intermediul parametrului $tfas_{f,a}$. Rata de 15% a fost calibrată, în așa fel încât impactul scenariului CNAS asupra veniturilor BPN să fie similară cu impactul scenariului CNAM;
- **Scenariul TVA2:** creșterea cotei TVA, șocul fiind modelat prin creșterea uniformă cu 14% a cotei efective nete a TVA care se aplică la nivel de produs c; rata de creștere de 14% a fost calibrată în cadrul scenariului COMB2, pentru a garanta neutralitatea fiscală a acestui scenariului dat;
- **Scenariul COMB2:** un alt scenariu combinat, în care simultan sunt aplicate noile valori ale parametrilor tva_c (+14% creștere uniformă pentru toate produsele) și $tfas_{f,a}$ (-15%). Ca și COMB1, acest scenariu este neutru din punct de vedere fiscal.

Toate rezultatele sunt prezentate ca abateri procentuale sau de puncte procentuale ale scenariului alternativ în comparație cu scenariul de bază BASE.

Impactul macroeconomic

Rezultatele obținute pe baza simulărilor MEGA sugerează că cele două pachete de reformă propuse au un impact vizibil asupra unor indicatori macroeconomici. Chiar dacă cele două pachete de reformă au impacte cantitativ diferite, calitativ ele sunt similare.

După cum este prezentat în Tabelul 12 în scenariile combinate COMB1 și COMB2 impactul asupra PIB-ului real și nominal este moderat negativ. Aceasta este rezultatul interacțiunii complexe dintre două seturi de efecte de sens opus:

- Pe o parte, reducerea primei de asigurări medicale (scenariul CNAM) sau a contribuției de asigurări sociale achitate de angajator (scenariul CNAS) introduc în economie un impuls pozitiv, dar cu efecte destul de modeste, asupra venitului disponibil al gospodăriilor casnice, ceea ce stimulează cererea de consum (+0,8% și, respectiv, +0,6%).
- Pe de altă parte, creșterea TVA (scenariul TVA1 și TVA2) conduce la comprimarea cererii reale de consum din partea gospodăriilor casnice (-1.1% și, respectiv, -0,6%), în contextul unei piețe a muncii destul de anemice, caracterizate de rate de participare și ocupare foarte reduse.

Tabelul 12. Impactul reformei asupra indicatorilor macroeconomici de bază, abateri procentuale sau puncte procentuale față de scenariul BASE, medie anuală pentru perioada de simulare

Indicator	Scenariul 1			Scenariul 2		
	CNAM	TVA1	COMB1	CNAS	TVA2	COMB2
PIB nominal	-0,3	-0,9	-1,2	-0,2	-0,7	-0,9
PIB real	-0,2	-0,8	-1,0	-0,1	-0,6	-0,8
Absorbție reală	-0,1	-0,7	-0,8	-0,1	-0,5	-0,6
Consum gospodării casnice real	0,8	-1,1	-0,3	0,6	-0,8	-0,2
Consum public real	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Investiții de capital real	-4,5	0,6	-3,8	-3,5	0,5	-3,0
Export real	0,0	-1,6	-1,7	0,0	-1,2	-1,2
Import real	0,0	-0,9	-0,9	0,0	-0,7	-0,7
Indicele prețurilor producției domestice	-0,1	-1,1	-1,2	-0,1	-0,8	-0,9
REER	0,0	0,2	0,1	0,0	0,1	0,1
Volum producție agricolă	0,4	-1,3	-0,9	0,3	-1,0	-0,7
Volum producție industrială	-0,1	-1,9	-2,0	-0,1	-1,5	-1,5
Salariu mediu nominal	-0,1	-0,8	-0,9	-0,1	-0,6	-0,7
Fond salarial nominal	-0,2	-2,3	-2,5	-0,1	-1,7	-1,9
Economii / PIB	0,2	-0,9	-0,7	0,1	-0,7	-0,5
Investiții / PIB	-1,0	0,3	-0,7	-0,8	0,3	-0,6
Deficit comercial / PIB	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cont curent / PIB	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sold bugetar / PIB	-1,2	1,2	0,0	-1,1	1,1	0,0

Sursa: calculele autorului în baza Modelului de Echilibru General Aplicat

Astfel, efectele finale nete pentru ambele pachete de reforme fiscale (scenariile COMB1 și COMB2) asupra consumului real al gospodăriilor casnice sunt ușor negative (-0,3% și -0,2%), iar scăderea investițiilor este destul de mare (-3,8%).

Deși, intuitiv, reducerea primei de asigurări medicale achitate de salariat (scenariul CNAM) și, cu atât mai mult, a contribuției de asigurări sociale achitate de angajator (scenariul CNAS) ar trebui să sporească venitul net și să încurajeze activitatea economică, observăm că modelul mai degrabă sugerează o contracție a investițiilor. Acest rezultat, aparent paradoxal, se explică prin suprapunerea mai multor mecanisme:

- Economii în gospodăriile casnice din Republica Moldova sunt foarte mici sau chiar negative, iar rata marginală de economisire este și ea foarte mică sau chiar negativă în cazul gospodăriilor sărace. Drept rezultat, cea mai mare parte din veniturile nete suplimentare obținute prin reducerea primei de asigurări este îndreptată spre consum, nu spre economisire / investiții (scenariul CNAM).

- Pe de altă parte, Guvernul pierde în mod direct o parte din veniturile sale în ambele scenarii combinate, ceea ce reduce imediat rolul său de investitor public. Scăderea investițiilor se datorează anume scăderii investițiilor publice. Observăm că în scenariile separate TVA1 și TVA2, din contra, investițiile cresc datorită contribuției investițiilor publice.
- În MEGA, volumul total al investițiilor este determinat de economiile disponibile. În scenariile CNAM și CNAS, în care volumul economiilor pe sistem nu se schimbă (cresc economiile casnice sau ale firmelor, dar scad economiile guvernului), nu ar trebui să ne așteptăm la efecte pozitive asupra investițiilor.
- Creșterea consumului generată de scenariul CNAM și CNAS se propaga parțial în oferta internă, dar într-o proporție semnificativă se adresează și către bunurile de import. Adică, magnitudinea răspunsului ofertei interne la creșterea cererii de consum este insuficientă pentru a declanșa o redresare generală.

În scenariile COMB1 și COMB2, creșterea consumului privat, generată de scăderea primei de asigurare medicală sau de cea contribuției angajatorilor de asigurare socială, este mai mult decât neutralizată de contracția antrenată de creșterea cotei TVA. PIB-ul real scade practic cu 0,8-1,0%, consumul privat - cu 0,2-0,3%, iar investițiile – cu 3-4%. Exporturile nete contribuie negativ la echilibru, importurile comprimându-se mai puțin decât exporturile.

Indicele real al cursului de schimb (REER) se apreciază cu +0,1% în ambele scenarii combinate, indicând o ușoară deteriorare a competitivității externe. Salariul mediu real scade cu -0,9%, iar fondul total de salarii se reduce cu -2,5%, reflectând și o scădere a ocupării în paralel cu scăderea investițiilor.

Pe piața muncii, șomajul crește marginal, cu circa +0,015-0,017 puncte procentuale, ceea ce, prin mecanismul curbei salariului, duce la scăderea salariilor reale plătite de angajator.

Astfel, oricât de surprinzător ar putea să pară la prima vedere, micșorarea primei de asigurări medicale obligatorii și a contribuțiilor de asigurări sociale achitate de angajator, nu reprezintă, în sine, un impuls major pentru economia reală și nu compensează impactul negativ al majorării TVA. Această contracție economică, deși moderată, la prima vedere, se petrece în contextul unui scenariu neutru din punct de vedere fiscal, prin urmare nu este unul de neglijat.

Impactul sectorial

Deși costurile factorului muncă scad în scenariile CNAM și CNAS, cererea pentru muncă crește neuniform pe sectoare, funcție de mai mulți factori, cum ar fi intensitatea în utilizarea forței de muncă sau costurile acestui factor. De exemplu, agricultura și energia sunt printre sectoarele care atrag un volum semnificativ de forță de muncă, în timp ce construcțiile și industria mai degrabă pierd acest factor de producție.

Sectoarele care atrag forța de muncă își sporesc nivelul producției în scenariile CNAM și CNAS (Tabelul 13). Însă în scenariile combinate COMB1 și COMB2, volumul producției scade în toate sectoarele, cu rate care se încadrează între 0,1% și 3,0% față de scenariul BASE (Tabelul 13). În mod particular sunt afectate sectoarele comerciale, în timp ce serviciile publice par mai puțin afectate. Una din cauze este și expunerea diferențiată la munca informală și la cererea internă (care, reamintim, se comprimă în COMB1 și COMB2).

Tabelul 13. Evoluția producție pe activități de producție, abateri procente față de scenariul BASE, medie anuală pentru perioada de simulare

	Activitatea	Scenarii					
		CNAM	TVA1	COMB1	CNAS	TVA2	COMB2
A	Agricultură	0.44	-1.30	-0.90	0.34	-0.98	-0.66
B	Industria minieră	-0.19	-1.14	-1.33	-0.15	-0.86	-1.01
C	Industria prelucrătoare	-0.14	-1.98	-2.13	-0.11	-1.50	-1.61
D	Energie, gaz	0.32	-1.77	-1.46	0.25	-1.34	-1.10
E	Distribuția apei	-0.32	-0.69	-1.01	-0.25	-0.52	-0.76
F	Lucrări de construcție	-3.26	0.19	-3.02	-2.54	0.17	-2.34
G	Servicii de comercializare	-0.07	-1.06	-1.15	-0.06	-0.80	-0.87
H	Servicii hoteliere și alimentație publică	0.11	-0.79	-0.68	0.08	-0.59	-0.51
I	Servicii de transport și depozitare	0.07	-1.09	-1.03	0.05	-0.82	-0.77
J	Telecomunicații și IT	-0.02	-0.72	-0.74	-0.02	-0.54	-0.56
K	Servicii financiare	0.34	-0.76	-0.42	0.27	-0.57	-0.31
L	Servicii imobiliare	0.18	-0.30	-0.11	0.14	-0.22	-0.08
M	Servicii profesionale, tehnice și științifice	-0.09	-0.84	-0.93	-0.07	-0.63	-0.70
N	Servicii suport administrativ	0.29	-0.86	-0.57	0.23	-0.65	-0.42
O	Administrație publică	0.00	-0.07	-0.07	0.00	-0.05	-0.05
P	Servicii educaționale	0.25	-0.35	-0.10	0.20	-0.26	-0.07
Q	Servicii protecția sănătății	0.25	-0.32	-0.07	0.19	-0.24	-0.05
R	Servicii de activități artistice, sportive	0.61	-0.68	-0.09	0.47	-0.52	-0.05
S	Alte activități de servicii	0.54	-1.14	-0.62	0.42	-0.86	-0.45

Sursa: calculele autorului în baza Modelului de Echilibru General Aplicat

Semnele de relocare productivă a factorilor de producție din sectoarele mai puțin productive către cele mai productive sunt relativ slabe pe toate scenariile analizate. Această lipsă de răspuns structural evidențiază limitele reformei analizate și pune în discuție eficiența ei în absența unor măsuri complementare.

Pe piața muncii, salariile reale scad în toate scenariile, mai ales în scenariile combinate COMB1 și COMB 2 (circa -1% pentru munca formală și -2% pentru cea informală). Șomajul crește marginal, dar suficient cât să declanșeze un mecanism de ajustare negativă a salariilor prin curba salariului.

Nici scenariul COMB1, nici scenariul COMB2 nu prezintă dovezi clare și credibile privind o tranziție susținută de la munca informală la cea formală — salariile formale se ajustează negativ, iar costul muncii nu se reduce suficient pentru a schimba structura pieței muncii.

Impactul distributiv

În modelul MEGA, bunăstarea populației este modelată prin intermediul consumului. Rezultatele MEGA prezentate mai sus arată în mod clar că scenariile combinate COMB1 și COMB2 comportă efecte negative asupra bunăstării.

Totodată, gospodăriile răspund în mod diferit șocurilor modelate (Tabelul 14). În scenariul CNAM consumul gospodăriilor urbane crește cu 1,1%, și cu 0,6% în cazul gospodăriilor rurale. Magnitudinea impactului este puțin mai mică în scenariul CNAS. În scenariile TVA1 și TVA2, consumul scade în proporții practic egale pentru ambele medii de reședință (circa 1% față de scenariul de bază).

În scenariile combinate gospodăriile rurale pierd ceva mai mult în nivelul de bunăstare decât cele urbane. Aici este util de remarcat că o parte din efectele negative ale TVA asupra consumului gospodăriilor casnice este amortizat de ponderea mai mare a consumului natural în cadrul activităților agricole de subsistență (circa 15% din consumul produselor agricole în gospodăriile casnice urbane și circa 45% în cele rurale asigurat din activități agricole casnice).

Tabelul 14. Cheltuielile de consum ale gospodăriilor casnice, % față de scenariul BASE

Scenariul	Gospodării urbane	Gospodării rurale
CNAM	1,1	0,6
TVA1	-1,3	-1,3
COMB1	-0,3	-0,7
CNAS	0,8	0,5
TVA2	-1,0	-1,0
COMB2	-0,2	-0,5

Sursa: calculele autorului în baza Modelului de Echilibru General Aplicat

Tabelul 15. Veniturile factorilor-muncă, % față de scenariul BASE

Scenariul	Munca formală	Munca informală
CNAM	-0.2	-2.1
TVA1	-2.3	-2.2
COMB1	-2.5	-4.3
CNAS	2.6	-1.7
TVA2	-1.7	-1.7
COMB2	0.8	-3.3

Sursa: calculele autorului în baza Modelului de Echilibru General Aplicat

Totodată, și veniturile obținute de cele două tipuri de muncă - formală și informală – reacționează în mod diferit la reformele propuse (Tabelul 15). Veniturile nete ale celor care lucrează formal cresc vizibil în scenariul CNAS și rămân practic constante în scenariul combinat COMB2. Acestea scad marginal în scenariul CNAM, dar mult mai mult în COMB1. Pe de altă parte, veniturile celor care prestează muncă informală sunt în mod clar inhibitate în toate scenariile.

Astfel, se poate spune că reducerea contribuțiilor obligatorii la CNAM și CNAS au efecte ușor regresive, favorizând gospodăriile cu venituri mai mari și dependente de venituri salariale stabile, dar fiind mai puțin favorabile pentru gospodăriile rurale unde ponderea veniturilor informale este mai mare. Majorarea TVA nu are un caracter regresiv/progresiv clar – cel puțin, la un nivel grosier de agregare doar pe medii de reședință. În scenariile combinate COMB1 și COMB2 rezultatul final net este o ușoară pierdere de bunăstare pentru toate grupurile, dar mai accentuată în mediul categoriilor vulnerabile.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Rezultatele obținute pe baza simulărilor în cadrul MEGA oferă o serie de concluzii utile pentru decidenții de politici:

- **Reducerea contribuției de asigurări medicale obligatorii, în sine, nu pare o măsură suficientă pentru a oferi economiei naționale un impuls substanțial de creștere.**

Reducerea primei de asigurări medicale achitate de angajat în formă procentuală oferă un mic stimul de consum, dar practic nu generează cerere de capital sau de ocupare suplimentară. Fără măsuri complementare, efectele vor fi modeste sau chiar negative, din cauza pierderii de către guvern a unor resurse semnificative care alternativ pot fi direcționate spre proiecte investiționale publice.

- **Sunt necesare componente de investiții private sau publice mai credibile.**

Într-un cadru de modelare în care investițiile depind de economiile disponibile pe sistem, impulsul fiscal trebuie direcționat prin instituții cu propensiune mare pentru economisire și investiție — în special firmele, instituțiile financiare și statul. Redirecționarea economiilor gospodăriilor casnice către investiții implică circuite prea complexe care duc la dispariția impulsului.

- **Atenție la posibile efecte fiscale regresive.**

Micșorarea primei de asigurare medicală este mai mult spre beneficiul gospodăriilor bogate decât a categoriile sărace. Deși creșterea TVA nu pare să aibă efecte regresive asupra gospodăriilor incluse în model, aceasta ar putea fi din cauza unei dezagregări insuficiente, precum și a faptului că gospodăriile rurale pot compensa mai ușor scumpirea produselor de piață cu produse agricole obținute pe loturile casnice.

- **Piața muncii trebuie flexibilizată cu alte măsuri.**

Semnele slabe de tranziție a forței de muncă de la statutul informal către cel formal indică prezența unor rigidități structurale. Pentru a reduce evaziunea și încuraja tranziția, ar putea fi necesară o revizuire mai cuprinzătoare a întregului sistem de contribuții, stimulente atât pentru angajați, cât și pentru angajatori. Totodată, aici trebuie de menționat că în unele sectoare, cum ar fi agricultura, această tranziție oricum va rămâne extrem de dificilă, deoarece este informală însăși activitatea economică, nu doar forma de angajare.

- **Reforma trebuie să includă componente structurale pentru stimularea ofertei.**

Combinăția dintre scăderea primei de asigurări medicale și majorarea TVA pentru asigurarea neutralității fiscale, în forma propusă, nu pare să genereze o traiectorie de creștere solidă și credibilă. Este nevoie de un pachet de reforme mai ample, care să includă nu doar componente de politică fiscală, dar și structurală. Acestea ar trebui să prevadă politici active de ocupare formală și de stimulare directă a potențialului productiv al firmelor.