



AmCham Moldova
fighting for your business



În atenția Dlui Pavel FILIP
Prim-ministru al Republicii Moldova

Copie: Dlui Adrian CANDU
Președintele Parlamentului Republicii Moldova

Copie: Dna Oxana Domentî
Președintele Comisiei Parlamentare Protecție Socială, Sănătate și Familie

Copie: Dlui Ștefan Creangă
Președintele Comisiei Parlamentare Economie, Buget și Finanțe

Copie: Dnei Stela Grigoraș
Ministrul Muncii, Protecției Sociale și Familiei

Copie: Dlui Octavian ARMAȘU
Ministrul Finanțelor al Republicii Moldova

Copie: Dlui Octavian Calmîc
Ministrul Economiei

Nr. 01 din 18 ianuarie 2017

Ref.: Lipsa de transparență și de consultări cu mediul de afaceri pe marginea excluderii plafonului contribuției individuale de asigurări sociale

Stimate Dle Prim-ministru,

Din numele Asociației Patronale “Camera de Comerț Americană din Moldova” (în continuare „AmCham”), Asociației Businessului European (în continuare EBA Moldova), Asociației Naționale a Companiilor din Domeniul Tehnologii Informaționale și al Comunicațiilor (în continuare ATIC) venim să exprimăm îngrijorările noastre după cum urmează.

Prin prezenta scrisoare, dorim să Vă atragem atenția asupra faptului că Parlamentul Republicii Moldova a aprobat recent Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pentru anul 2017 (“Legea BASS 2017”), precum și anumite modificări la Legea nr. 489-XIV din 8 iulie 1999 privind sistemul public de asigurări sociale și la Legea nr. 289-XV din 22 iulie 2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale.

Astfel, se menține la 6% cota contribuției individuale de asigurări sociale de stat obligatorii datorate de angajați, cu excluderea plafonului pentru stabilirea bazei de calcul.

Totodată, în scopul calculării indemnizațiilor de asigurări sociale a fost instituită plafonarea bazei de calcul. Prin modificările efectuate, aceasta nu poate depăși suma a cinci salarii medii lunare prognozate pe economie pentru anul respectiv, înmulțită cu 12 sau cu numărul de luni în care persoana a realizat venitul asigurat.

I. Cadrul constituțional și legal relevant

Reținem că legiuitorul constituant a consacrat la articolul 131 din Constituție părțile componente ale bugetului public național, identificate prin bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele

raioanelor, orașelor și satelor, elemente interconexe, care împreună alcătuiesc sistemul bugetar unitar al statului.

Constatăm că prin dispozițiile constituționale ale art.131 constituanta legislativă instituie, pe de o parte, bazele fundamentale ale bugetului public național în materie de structură și conținut, iar pe de altă parte, impune anumite restricții imperative, inclusiv pentru legislativ, privind procesul bugetar. Cel de-al doilea aspect al conținutului normei constituționale invocate este reliefat pregnant de importanța sistemului bugetar pentru securitatea economică a statului, fapt ce dictează impunerea unor rigori exigente și previzibile, inclusiv procedurilor de elaborare de către autoritățile competente a tuturor componentelor bugetului național.

În același timp, toate aspectele procedurale, tehnice, metodice privind procesul bugetar sunt detaliate și reflectate de către legiuitor în cadrul legislativ subsecvent Legii Supreme, reieșind din competențele care îi revin prin prisma articolului 72 alin.(3) din Constituție.

Astfel, Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, care constituie legea-cadru în domeniu, la articolul 26 preia construcția sistemului bugetar expusă la articolul 131 alin.(1) din Constituție.

Având în vedere construcția tehnico-juridică a actului legislativ menționat *supra*, constatăm caracterul special și general obligatoriu al acestuia în cadrul procesului de elaborare, examinare, aprobare, modificare și executare a bugetului statului.

Astfel, potrivit articolului 54 alin. (4) modificările propuse de Parlament la proiectele legilor bugetare anuale trebuie să fie conforme principiilor și regulilor bugetar-fiscale stabilite de lege.

Respectiv, orice propunere a deputaților la proiectele legilor bugetare anuale, *inter alia*, trebuie să fie conforme principiului **previzibilității** și sustenabilității, principiului **transparenței**, iar orice propunere de modificare a legilor bugetare anuale trebuie să fie însoțită de o notă informativă, care va cuprinde concluziile privind executarea bugetului respectiv în perioada precedentă și estimările privind executarea scontată, precum și impactul financiar al modificărilor pentru următorii trei ani.

Aceleași principii fiind consfințite atât în Legea nr. 780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative cât și în Legea nr. 239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

În lumina normelor constituționale și legale, prezentate *supra*, orice modificare și completare a legilor bugetelor anuale, trebuie să fie supusă consultărilor publice efective cu cetățenii, asociații și a altor părți interesate.

Constatăm, că la data de 14 decembrie 2016, în cadrul Comisiei parlamentare protecție socială, sănătate și familie, a fost înregistrat Amendamentul nr. 49 a dnei Valentina Stratan, deputat în Parlamentului Republicii Moldova, prin care se propune modificarea și completarea proiectului Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2017 (nr. act publicat 286) și la proiectul legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (nr. act publicat 290), prin intervențiile respective fiind efectuată reforma în materia asigurărilor sociale.

Potrivit prevederilor relevante ale Regulamentului Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797-XIII din 2 aprilie 1996, articolul 47 alin. (6) stabilește că " *Proiectul de act legislativ și propunerea legislativă se depun spre dezbateră împreună cu o expunere a obiectivului, scopului, concepției viitorului act, a locului acestuia în legislația în vigoare, precum și a efectelor sale social-economice și de altă natură, potrivit cerințelor Legii privind actele legislative nr.780-XV din 27 decembrie 2001. Se indică totodată persoanele care au luat parte la elaborarea proiectului și se anexează rezultatele expertizelor și cercetărilor efectuate în cadrul elaborării, precum și rezultatele consultării publice a proiectului. În cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară*".

În baza Raportului Comisiei parlamentare protecție socială, sănătate și familie și a Sintezei propunerilor și obiecțiilor pe marginea proiectelor de lege prezentate *supra*, condițiile imperative legale de prezentare a cercetărilor, expertizelor, fundamentării economico-financiare **nu au fost realizate**.

Cu toate acestea, în aceeași zi, 14 decembrie 2014, Guvernul prin Hotărârea nr. 1339 adoptă Aviz pozitiv asupra amendamentelor înaintate.

În baza situațiilor de fapt și de drept prezentate, suntem în prezența opacității autorităților statului și a lipsei de transparentă în efectuarea reformei de esență în materia asigurărilor sociale.

II. Îngerință nemotivată și nefondată asupra principiilor sistemului public de asigurări sociale

Cu regret constatăm, că în aceste circumstanțe se încalcă principiile sistemului public de asigurări sociale, menționate la art. 3 al Legii nr. 489-XIV din 8 iulie 1999 privind sistemul public de asigurări sociale. Astfel a fost comisă o ingerință nejustificată la principiul egalității, care asigură tuturor participanților la sistemul public (contribuabili și beneficiari) un tratament nediscriminatoriu în ceea ce privește drepturile și obligațiile prevăzute de lege.

Totodată, prin această modificare legislativă s-a adus atingere disproporționată principiului contributivității, conform căruia fondurile de asigurări sociale se constituie pe baza contribuțiilor datorate de persoanele fizice și juridice participante la sistemul public; drepturile de asigurări sociale se cuvin pe temeiul contribuțiilor de asigurări sociale plătite. Astfel, modificările efectuate afectează persoanele cu venituri ce depășesc plafonul setat anterior, să achite contribuțiile de asigurări sociale, fără a putea beneficia în mod proporțional de îndemnizații de asigurări sociale.

Prin sumele plătite sub forma contribuțiilor la bugetul asigurărilor sociale, persoana își câștigă dreptul de a primi garanții sociale în cuantumul rezultat prin aplicarea principiului contributivității. Dreptul la garanții sociale este un drept preconstituit încă din perioada activă a contribuabilului, acesta fiind obligat prin lege să contribuie la bugetul asigurărilor sociale de stat procentual raportat la nivelul venitului realizat. Corelativ, se naște obligația statului ca în perioada pasivă a contribuabilului să-i plătească garanțiile sociale al cărui cuantum să fie guvernat de principiul contributivității, cele două obligații fiind intrinsec și indisolubil legate.

III. Impactul eliminării limitei pentru calculul CAS

În condițiile limitării bazei de calcul pentru aplicarea contribuțiilor individuale de asigurări sociale (i.e. nu mai mult de 5 salarii medii lunare prognozate pe economie înmulțite la 12 sau la numărul de luni în care persoana a înregistrat venit asigurat), similar abordării existente până în 2017, cota efectivă a contribuțiilor individuale se micșora cu aproximativ 0.5 – 1 puncte procentuale în cazul majorării venitului salarial brut impozabil cu fiecare 10.000 lei (a se vedea calculele din Tabelul 1). Astfel, normele existente până în prezent stimulau oferirea de către angajatori a unor salarii competitive și atractive pe piața Republicii Moldova.

Tabelul 1. Influența modificărilor legislative asupra cotei efective a contribuțiilor individuale de asigurări sociale de stat¹

Salariu brut lunar (lei)	Limitarea contribuției individuale de asigurări sociale		Excluderea limitării contribuției individuale de asigurări sociale		Creșterea cotei efective a contribuțiilor individuale de asigurări sociale de stat în 2017 în legătura cu eliminarea plafonului (puncte procentuale)
	Contribuții individuale de asigurări sociale de stat	Cota efectivă a contribuțiilor individuale de asigurări sociale de stat	Contribuții individuale de asigurări sociale de stat	Cota efectivă a contribuțiilor individuale de asigurări sociale de stat	

¹ Calculele au fost efectuate pe baza legislației aplicabile în 2017. Pentru comparabilitate a fost aplicat plafonul existent până la introducerea noilor modificări reieșind din salariu mediu prognozat pe economie pentru anul 2017 (i.e. 5.300 lei).

20,000	1,200	6.0%	1,200	6.0%	0
26,500	1,590	6.0%	1,590	6.0%	0
30,000	1,590	5.3%	1,800	6.0%	0.7
40,000	1,590	4.0%	2,400	6.0%	2.0
50,000	1,590	3.2%	3,000	6.0%	2.8
60,000	1,590	2.7%	3,600	6.0%	3.3
100,000	1,590	1.6%	6,000	6.0%	4.4

Datorită eliminării plafonului începând cu 1 ianuarie 2017, cota efectivă a contribuțiilor individuale de asigurări sociale (în cazul salariilor brute ce depășesc plafonul stabilit în trecut) se majorează față de cota efectivă aplicabilă în cazul instituirii unui astfel de plafon cu:

- aproximativ **0.7– 2.0** puncte procentuale, în cazul salariilor brute lunare de 30.000 – 40.000 lei;
- aproximativ **2.1 – 2.8** puncte procentuale, în cazul salariilor brute lunare de 40.001 – 50.000 lei;
- aproximativ **2.9 – 3.3** puncte procentuale, în cazul salariilor brute lunare de 50.001 – 60.000 lei;
- aproximativ **3.4 – 4.4** puncte procentuale, în cazul salariilor brute lunare de 60.001 – 100.000 lei;
- peste **4.4** puncte procentuale, în cazul salariilor brute lunare de peste 100.000 lei.

De asemenea, este important de menționat faptul că eliminarea limitării bazei pentru aplicarea contribuțiilor individuale de asigurări sociale de stat, va genera un impact negativ asupra poverii fiscale totale la nivelul angajaților.

Tabelul 2. Influența modificărilor legislative asupra poverii fiscale totale ale angajaților²

Salariu brut (lunar)	Limitarea contribuției individuale de asigurări sociale				Excluderea limitării contribuției individuale de asigurări sociale			
	Prime de asigurări obligatorii medicale	Contribuții individuale de asigurări sociale	Impozit pe venit din salariu	Cota efectivă totală de impozitare	Prime de asigurări obligatorii medicale	Contribuții individuale de asigurări sociale	Impozit pe venit	Cota efectivă totală de impozitare
20,000	900	1,200	2,777	24.4%	900	1,200	2,777	24.4%
26,500	1,193	1,590	3,824	24.9%	1,193	1,590	3,824	24.9%
30,000	1,350	1,590	4,426	24.6%	1,350	1,800	4,388	25.1%
40,000	1,800	1,590	6,145	23.8%	1,800	2,400	5,999	25.5%
50,000	2,250	1,590	7,864	23.4%	2,250	3,000	7,610	25.7%
60,000	2,700	1,590	9,583	23.1%	2,700	3,600	9,221	25.9%
100,000	4,500	1,590	16,459	22.5%	4,500	6,000	15,665	26.2%

² Calculele tuturor impozitelor salariale au fost efectuate în baza prevederilor legislative aplicabile în 2017. Pentru comparabilitate, a fost aplicată plafonarea bazei de calcul a contribuției individuale de asigurări sociale, similar modului instituit până la introducerea noilor modificări (reieșind din salariu mediu prognozat pe economie pentru anul 2017 (i.e. 5.300 lei)). Pentru calculul impozitului pe venit a fost considerată scutirea personală de 10.620 lei anual/885 lei lunar.

În baza calculelor incluse în Tabelul 2 de mai sus, eliminarea limitei pentru calculul contribuțiilor individuale de asigurări sociale va avea un impact direct asupra venitului net obținut de salariați. Astfel, cota efectivă de impozitare se va majora cu:

- aproximativ **0.6** puncte procentuale în cazul veniturilor salariale brute de 26.500 – 30.000 lei;
- aproximativ **0.7 – 1.7** puncte procentuale în cazul veniturilor salariale de 30.000 – 40.000 lei;
- aproximativ **1.8 – 2.3** puncte procentuale în cazul veniturilor salariale brute de 40.000 – 50.000 lei;
- aproximativ **2.4 – 2.7** puncte procentuale în cazul veniturilor salariale brute de 50.000 – 60.000 lei;
- aproximativ **2.8 – 3.6** puncte procentuale în cazul veniturilor salariale brute în valoare de 60.000 – 100.000 lei;
- peste **3.6** puncte procentuale în cazul veniturilor salariale brute ce depășesc 100.000 lei.

Având în vedere cele menționate mai sus, eliminarea plafonului pentru baza de calcul a contribuțiilor individuale de asigurări sociale va crește povara fiscală pentru angajați. În consecință, veniturile nete ale acestora (disponibile anterior pentru consum sau investiții) se vor reduce, iar pe de altă parte fenomenul salariilor în plic va fi în continuare stimulat. Or, acest rezultat este în contradicție cu planurile Guvernului de eliminare a economiei informale³.

Mai mult decât atât, este bine-cunoscut faptul că, în economiile cu impozite ridicate, sectoarele informale sunt mai dezvoltate, obligațiile fiscale totale fiind invers corelate cu creșterea economică. Potrivit unui studiu⁴ efectuat, creșterea poverii fiscale cu 1% poate fi asociată cu creșterea evaziunii fiscale cu 3%. În acest fel majorarea impozitelor susțin fenomenul de evaziune fiscală.

IV. Analiza practică de aplicare a legislației adoptate

Cum a fost menționat anterior, prin adoptarea Legii Nr. 290 din 16.12.2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative și anularea plafonării bazei de calcul pentru contribuții individuale de asigurări sociale cu menținerea acestui plafon pentru indemnizații de asigurări sociale, a fost creată o situație de incompatibilitate a sistemului de asigurări sociale cu principiile de bază ale acestuia: cel al egalității, care asigură tuturor participanților la sistemul public (contribuabili și beneficiari) un tratament nediscriminatoriu în ceea ce privește drepturile și obligațiile prevăzute de lege și al contributivității, conform căruia fondurile de asigurări sociale se constituie pe baza contribuțiilor datorate de persoanele fizice și juridice participante la sistemul public; drepturile de asigurări sociale se cuvin pe temeiul contribuțiilor de asigurări sociale plătite.

Respectarea principiilor enumerate mai, sus, în situația actuală, ar însemna anularea plafonului pentru calcularea indemnizațiilor de asigurări sociale. Un exemplu ar putea servi calcularea unei indemnizații de maternitate și celei de îngrijire a copilului în vârstă de până la 3 ani pentru o specialistă de înaltă calificare cu un salariul lunar calculat de 40,000 lei.

Presupunând că persoana din exemplul a activat pe parcursul întregului an 2017 și beneficiază de indemnizația de maternitate la data de 1.01.2018:

-În situația actuală ar achita $40,000 \times 12 \times 6\% = \mathbf{28,800 \text{ lei}}$ anual contribuții individuale de asigurări sociale ceea ce îi va da posibilitatea să beneficieze, aproximativ, luând în considerație plafonul pentru indemnizații de asigurări sociale, de $26,500 \times 12 / 365 \times 126 = \mathbf{109,775 \text{ lei}}$ indemnizație de maternitate, în timp în ce continuând să activeze la locul de muncă în aceste 126 zile, ar fi câștigat $40,000 \times 4.2$ luni (aproximativ) $= \mathbf{168,000 \text{ lei}}$. **Indemnizația lunară de îngrijire a copilului în vârstă de până la 3 ani ar constitui, $30\% \times 26,500 = 7,950 \text{ lei}$ aproximativ .**

³ Hotărârea Guvernului nr.477 din 28 iunie 2011 pentru aprobarea Planului de acțiuni privind minimizarea practicii de achitare a salariilor „în plic” și „muncii la negru”.

⁴ Raymond Fisman and Shang-Jim Wei, 2001.

-Totodată, respectarea principiilor sistemului de asigurări sociale menționate mai sus ar însemna că persoana în cauză ar putea beneficia (în cazul în care indemnizațiile nu sunt plafonate) de indemnizația de maternitate în suma de $40,000 \times 12/365 \times 126 = 165,699$ lei și cea pentru îngrijirea copilului în suma de $30\% \times 40,000 = 12,000$ lei.

Cum se observă din calculele menționate mai sus:

- 1) diferența între indemnizațiile calculate fără aplicarea plafonului comparativ cu cele calculate în condiții actuale este destul de semnificativă pentru a servi ca un factor de motivare pentru beneficiarii de indemnizații de asigurări sociale de a utiliza toate metodele legale de apărare a drepturilor lor;
- 2) orice precedent de scoatere a plafonului pentru indemnizații de asigurări sociale ar însemna cheltuieli suplimentare pentru Bugetul Asigurărilor Sociale de Stat, care nu sunt comparabile cu sumele încasate.

În aceste circumstanțe, reintroducerea plafonului la calculare a contribuțiilor individuale de asigurări sociale ar rezulta în eliminarea riscului apărut de cheltuieli semnificative pentru Bugetul Asigurărilor Sociale de Stat.

V. Analiza comparată a practicii internaționale

Dorim să subliniem faptul că, la nivel global, țările aplică diferite abordări privind perceperea contribuțiilor de asigurări sociale. Totuși, **majoritatea țărilor europene aplică anumite limitări** pentru datorarea unor astfel de contribuții (Slovacia, Bulgaria, Polonia, Franța, Cehia ș.a.)⁵.

În tabelul de mai jos este prezentat modul de aplicare a unor astfel de plafoane în țările menționate *supra*. Pentru comparabilitate, a fost considerat plafonul existent până la introducerea noilor modificări, reieșind din salariu mediu prognozat pe economie pentru anul 2017⁶.

Țara	Plafon lunar contribuții sociale (Euro)		
	Angajat	Angajator	Nr. de salarii medii pentru plafon
Moldova	1.260	Nu se aplică (cu unele excepții)	5 ⁷
Slovacia	4.290	4.290	4,8
Cehia	4.000	4.000	4
Bulgaria	1.300	1.300	2,7
Spania	3.642	3.642	1,7
Franța	3.218	3.170	1
Polonia	2.316	2.316	2,3

Totodată, subliniem faptul că deși Republica Moldova, în general, nu limitează contribuțiile de asigurări sociale datorate de angajatori, aceasta avea instituit (până la operarea noilor reguli) și **cel mai mare plafon pentru calculul contribuțiilor datorate de angajați** (limita lunară de 5 salarii medii prognozate pe economie). Spre deosebire, plafonul aplicabil în Franța este de doar 1 salariu, în Spania este de 1,7 salarii, Polonia și Bulgaria – de 2,3 și 2.7 respectiv.

Având în vedere cele menționate mai sus, constatăm faptul că limitarea bazei de calcul pentru aplicarea contribuțiilor de asigurări sociale reprezintă una din cele mai uzuale practici aplicate de țările europene. Iar, prevederile existente în Republica Moldova până în 2016 se subscriu practicii europene. Mai mult,

⁵ <http://www.zf.ro/politica/limite-de-taxare-a-salariilor-exista-pestetot-cum-sunt-plafonate-contributiile-de-asigurari-sociale-in-alte-state-din-uniunea-europeana-16056256>

⁶ Hotărârea Guvernului privind aprobarea cuantumului salariului mediu lunar pe economie, prognozat pentru anul 2017 nr. 1233 din 09.11.2016

⁷ Plafon instituit pentru calculul contribuției individuale de asigurări sociale de stat

limita lunară de salarii aplicabilă în Republica Moldova era una mult mai mare decât cea instituită în unele țări europene.

VI. Concluzii

Exprimăm îngrijorarea noastră cu privire la (i) opacitatea autorităților statului și a lipsei de transparență în efectuarea reformei de esență în materia asigurărilor sociale; (ii) suntem ferm convinși că orice modificare și completare a legilor bugetelor anuale, trebuie să fie supusă consultărilor publice efective cu cetățenii, asociații și a altor părți interesate; (iii) eliminarea plafonului pentru baza de calcul a contribuțiilor individuale de asigurări sociale va crește povara fiscală pentru angajați; (IV) în economiile cu impozite ridicate, sectoarele informale sunt mai dezvoltate, obligațiile fiscale totale fiind invers corelate cu creșterea economică. Potrivit unui studiu⁸ efectuat, creșterea poverii fiscale cu 1% poate fi asociată cu creșterea evaziunii fiscale cu 3%. În acest fel majorarea impozitelor susțin fenomenul de evaziune fiscală; (V) reintroducerea plafonului la calculare a contribuțiilor individuale de asigurări sociale ar rezulta în eliminarea riscului apărut de cheltuieli semnificative pentru Bugetul Asigurărilor Sociale de Stat.

În lumina celor expuse mai sus, rugăm respectuos organizarea discuțiilor publice cu comunitatea de afaceri, în materia plafonării contribuțiilor sociale, în scopul identificării și adoptării celor mai bune soluții pentru întreaga societate.

Cu deosebită considerație,

Mila Malairău
Director executiv
AP „Camera de Comerț
Americană din Moldova”

Mariana Rufa
Director executiv
Asociația Businessului European
din Moldova

Ana Chirița
Director executiv
Asociația Națională a
Companiilor din Domeniul
Tehnologii Informaționale și al
Comunicațiilor

⁸ Raymond Fisman and Shang-Jim Wei, 2001.