

NOTA DE FUNDAMENTARE

la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale

1. Denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ

Proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale, a fost elaborat de Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare.

2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ

2.1. Temeiul legal sau, după caz, sursa proiectului actului normativ

S-a constatat a fi necesară reconsiderarea abordării politicii a sistemul publice de asigurări sociale, în sensul orientării în activitatea agenților economici din agricultură spre valorificarea întregului lanț valoric, coraportul de 95 la sută prevăzut de art. 17 alin. (3¹) al Legii nr. 489/1999 fiind practice imposibil de respectat.

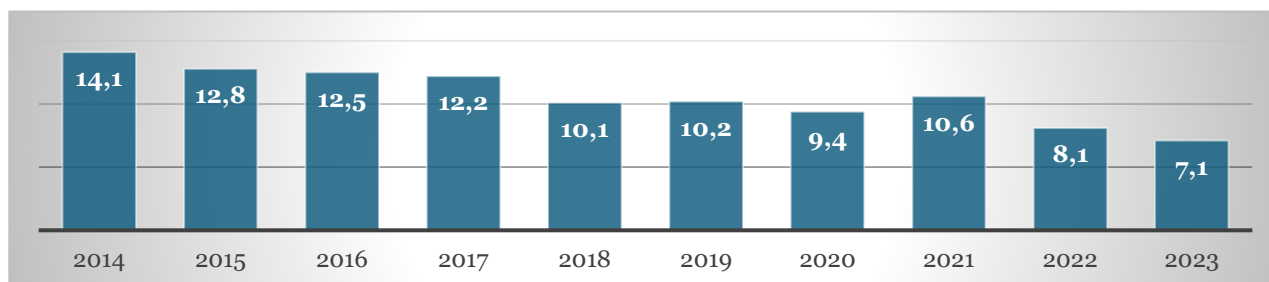
2.2. Descrierea situației actuale și a problemelor care impun intervenția, inclusiv a cadrului normativ aplicabil și a deficiențelor/lacunelor normative

2.2.1. Evoluția sectorului agricol: provocări și perspective

Comparativ cu multe alte state europene, agricultura Republicii Moldova continuă să fie tradițional sectorul de bază al economiei naționale, cu o proporție semnificativă în formarea PIB . Totuși, în timp ce agricultura contribuie substanțial la dezvoltarea economică a țării, dependența economiei de acest sector face Moldova vulnerabilă la fluctuațiile piețelor agricole internaționale și condițiile climaterice nefavorabile.

Merită menționat faptul că în perioada 2014-2023 contribuția agriculturii la formarea PIB a scăzut practic de două ori - de la 14,1% în 2014 la doar 7,1% în 2023 (Figura 1).

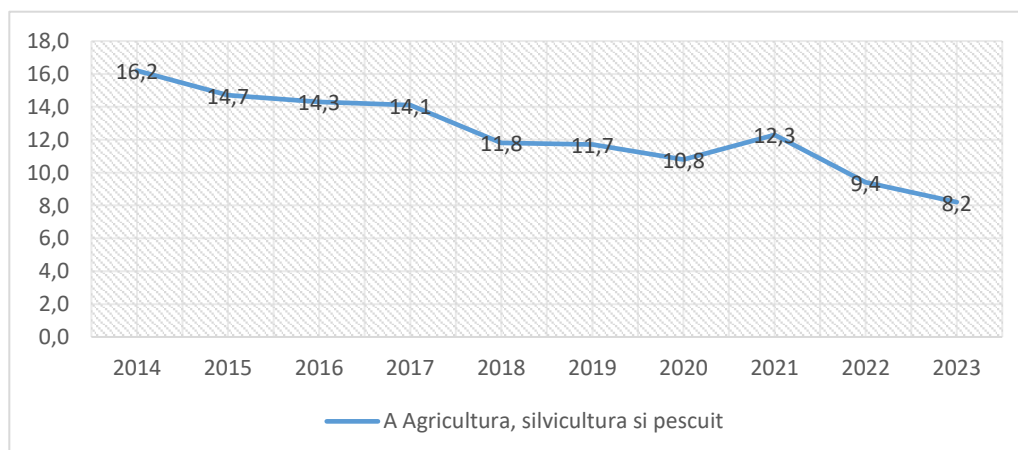
Figura 1. Contribuția activităților economice la formarea PIB, %



Sursă: Biroul Național de Statistică

Totodată, ponderea agriculturii în economia națională a înregistrat o scădere semnificativă în ultima perioadă. Astfel, în 2014 agricultura a avut o contribuție de circa 16,2% la formarea valorii adăugate brute, iar în 2023 valoarea acesteia a constituit doar 8,2% (Figura 2).

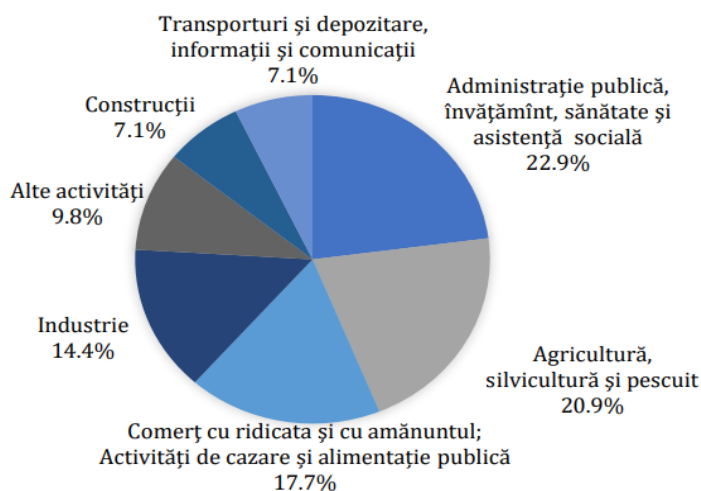
Figura 2. Contribuția activităților economice la formarea valorii adăugate brute, %



Sursă: Biroul Național de Statistică

Sectorul agricol contribuie nu doar la formarea PIB și VAB, ci și la crearea locurilor de muncă. În 2023 acest sector a angajat **20,9% din totalul forței de muncă** și, astfel, reprezintă încă o activitate economică importantă (Figura 3).

Figura 3. Structura populației ocupate în anul 2023, %



Sursă: Biroul Național de Statistică

Chiar dacă ponderea agriculturii moldovenești în PIB denotă o reducere substanțială în ultimii ani, contribuția sa la volumul exporturilor, asigurarea locurilor de muncă și oferirea unei baze solide pentru dezvoltarea altor sectoare economice este una incontestabilă.

Luând în considerare condițiile actuale de dezvoltare al sectorului agricol, dar și impactul crizelor multiple și care se răsfrâng asupra dezvoltării acestuia, au fost identificate următoarele provocări și constrângeri pentru dezvoltarea acestui sector și care sunt unele relevante pentru scopul prezentei note :

- *Competitivitatea redusă a sectorului agricol comparativ cu sectoarele similare din regiune* – Dezvoltarea sectorului agricol prin implementarea diferitor mecanisme stimulatorii, este o practică pe larg răspândită în țările dezvoltate, fiind urmărite creșterea economică, sporirea productivității muncii, soluționarea problemelor sociale etc. În prezent, presiunea fiscală aferentă venituri salariale este una destul de mare, iar formula existentă de reducere a contribuției de asigurări sociale este una care creează multe impedimente în practică. Or, atât pentru companiile deja existente pe piața Republicii Moldova, cât și pentru potențiali investitori, optimizarea/reducerea costurilor rămâne a fi unul din atributele cheie în selecția juridiciei pentru inițierea și dezvoltarea afacerii. Lipsa unor stimulente fiscale/financiare consistente influențează competitivitatea companiilor locale și accesul acestora pe piețele externe.

- *Dezechilibrele existente pe piața muncii* - Ocuparea forței de muncă reprezintă una dintre preocupările prioritare ale Guvernului, fapt ce reiese din angajamentele internaționale și situația precară demografică și pe piața muncii. Dezechilibru existent pe piața muncii dintre cerere și ofertă, inclusiv în sectorul agricol, deficitul de forță de muncă pe fundalul migrației externe excesive și a îmbătrânirii populației, creșterea ratei de inactivitate și oportunitățile reduse pentru persoanele din mediul rural și cele vulnerabile, determină intervenții urgente din partea statului. Creșterea lentă a locurilor noi de muncă este în mare parte influențată de anumiți factori importanți precum: (i) accesul dificil la finanțarea afacerilor, (ii) cadrul de reglementare ineficient, (iii) lipsa forței de muncă calificată, (iv) povara fiscală asociată plăților salariale, (v) condițiile socioeconomice precare în mediul rural .

- *Lipsa unui mecanism eficient menit să soluționeze problema pieței gri* - problema economiei și a muncii informale în agricultura este una care înregistrează valori alarmante. De cele mai dese ori motivul este impozitarea excesivă și/sau lipsa facilităților consistente care ar permite un grad de conformare mai înalt.

- *Nivelul alarmant al muncii ne(sub)declarate* - estimările studiilor de specialitate privind economia informală și munca ne(sub)declarată arată un nivel ridicat al acestui fenomen în Republica Moldova comparativ cu țările din Europa de Sud-Est. Datele unui studiu realizat , denotă faptul că circa o treime din companii practică salarii „în plic”, iar în medie circa 30% din salarii rămân nedeclarete. Povara fiscală asociată plăților salariale este

de circa 55% din venitul net al salariatului. Mărimea poverii fiscale încurajează puternic evaziunea fiscală, tenebritatea sectorului și oferirea salariile în plic.

Pe parcursul mai multor ani, o serie de măsuri au fost implementate de stat, fiind axate pe sprijinirea dezvoltării sectorului agricol. Aceste măsuri variază de la oferirea subvențiilor și ajutoare directe pentru fermieri la oferirea unor facilități fiscale țarghetate.

2.2.2. Tariful preferențial al asigurărilor sociale pentru angajatorii din agricultură - evoluții legislative și carențe sesizate

Politica statului de a susține companiile din sectorul agricol a fost transpusă prin oferirea diferitor stimulente, inclusiv de ordin fiscal. Unul din aceste stimulente constituie posibilitatea angajatorilor din agricultură de a aplica un tarif preferențial al asigurărilor sociale de stat, fiind exprimat prin reducerea cotei standard/compensarea unei părți din contribuția datorată de la bugetul de stat. Merită, însă, subliniat faptul că, pe parcursul anilor, formula de acordare a unei astfel de facilități a variat substanțial, incluzând abordări diferite în raport cu (i) tariful aplicabil angajatorilor din agricultură, cât și în raport cu (ii) condițiile de oferire a unei astfel de facilități (a se vedea detalii în tabelul 1).

Tabelul 1. Tariful asigurărilor sociale aplicabil angajatorilor din agricultură

2006 – 2008	2009 – 2018	2019	2020 - 2025
Cota standard a contribuției de asigurări sociale datorate de angajatori a variat între 24% - 26%. Pentru angajatorii din sectorul agrar cota standard constituia 20% din care 16% urmau să fie transferate din contul angajatorului, iar 4% transferate din bugetul de stat. Pentru aplicarea facilității, urma să fie respectată condiția de a practica exclusiv anumite activități agricole incluse în CAEM.	Cota standard a contribuției de asigurări sociale datorate de angajatori a fost una stabilă de 23%. Pentru angajatorii din sectorul agrar cota standard a constituției a variat între 18% și 22% din care 12% respectiv 16% urmau să fie transferate din contul angajatorilor, iar 6% transferate din bugetul de stat. Pentru aplicarea facilității, urma să fie respectată condiția de a practica exclusiv anumite activități agricole incluse în CAEM.	Cota standard a contribuției de asigurări sociale datorate de angajatori a fost una redusă substanțial constituind 18%. Pentru angajatorii din sectorul agrar cota standard nu a fost redusă proporțional (similar abordării din anii precedenți) și a fost menținută la nivelul ratei standard de 18%, din care 12% urmau să fie transferate din contul angajatorilor, iar 6% transferate din bugetul de stat. Pentru aplicarea facilității, urma să fie respectată condiția de a practica exclusiv activitățile enumerate din CAEM.	Începând cu 2020 au fost implementate reforme substanțiale în sistemul public de asigurări sociale. Astfel, plătitorii ai contribuției au devenit doar angajatorii, însumând și contribuția individuală datorată de salariați. Cota standard a contribuției datorate a constituit 24%. Pentru angajatorii din sectorul agrar cota standard nu a fost redusă proporțional (similar abordării din anii precedenți) și a fost menținută la nivelul ratei standard de 24%, din care 18% urmau să fie transferate din contul angajatorilor, iar 6% transferate din bugetul de stat. Prin Legea nr.60/2020, în vigoare începând cu 01.01.2020, au fost operate modificări în partea ce ține de condițiile ce urmează a fi întrunite pentru a putea beneficia de facilitate. Conform noilor condiții facilitatea se acordă angajatorilor din agricultură care practică în decursul perioadei de gestiune nu mai puțin de 95% din activitățile stipulate în grupele 01.1–01.6 din CAEM.

Modificările frecvente ce țin de acordarea facilității pentru angajatorii din agricultură, denotă, pe de o parte, imperfecțiunea condițiilor de aplicare a facilității, dar și lipsa unei viziuni holistice și de lungă durată în partea ce ține de evaluarea sustenabilității acestei facilități. Astfel cum se poate observa din tabelul de mai sus, gradul de intensitate al facilității oferite angajatorilor din agricultură a variat pe parcursul anilor, **fiind diminuat semnificativ de la 38.5% reducere din cota standard aplicabilă în 2006, la 25% reducere din cota standard aplicabilă în prezent**. Pentru angajatorii din sectorul agrar facilitatea oferită în anul 2018 a avut cel mai mare nivel de intensitate de 47,8% reducere din cota standard.

Condiția de "exclusivitate" prevăzută de lege până în anul 2020 a impus, la modul practic, companiilor să practice doar activități agricole. Unitățile economice din agricultură care desfășurau și alte genuri de activitate, urmau să calculeze contribuțiile de asigurări sociale reieșind din tariful general prevăzut pentru toți contribuabilii. În cazul angajatorilor din agricultură care au înregistrat, la un moment dat, pe parcursul anului venituri din alte

activități decât cele din agricultură, acestora li se efectuau recalculările corespunzătoare, reieșind din tariful standard pentru întreaga perioadă de gestiune, fiindu-le aplicabile penalități și amenzi aferente.

Îngrijorările mediului de afaceri ce țin de dificultățile majore întâmpinate în vederea aplicării acestei facilități au fost incluse în notele de poziție emise de asociațiile de business din Republica Moldova, în baza cărora următoarele concluzii pot fi formulate :

- Pe parcursul mai multor ani de aplicare a acestei facilități, precum și în cadrul controalelor fiscale efectuate, au fost constatate mai multe dificultăți în aplicarea acestei facilități, fapt care a generat sancțiuni și penalități suplimentare pentru companiile agricole.

- Pentru a beneficia de această facilitate, angajatorii erau obligați, până în anul 2020, să se asigure că practică în decursul întregului an exclusiv activitățile stipulate în grupele 01.1-01.6 din CAEM. La modul practic, companiile puteau accesa facilitatea respectivă doar dacă veniturile operaționale proveneau în proporție de 100% din activități agricole.

- Dificultățile majore în aplicarea acestei facilități țineau de privarea dreptului companiilor agricole de a desfășura și activități secundare/auxiliare, altele decât cele din activități agricole (ex. Comercializarea anumitor stocuri neutilizate de piese de schimb sau semințe; Transmiterea în subarendă a unor suprafețe agricole/transmiterea în locațiune a unei parte din spațiile de depozitare; Prestarea serviciilor de transport a producției agricole; Transmiterea în locațiune a echipamentelor agricole sau tractoarele).

- Mediul de afaceri solicita să fie revăzută condiția de aplicare a facilității pentru angajatorii din agricultură, astfel încât aceasta să fie acordată agenților economici care au o pondere a venitului din vânzări din activitățile menționate în grupele 01.1-01.6 din CAEM mai mare de 75%. Se estima că printr-o astfel de formulă, agenții economici din domeniul agriculturii vor putea obține și alte venituri operaționale decât cele menționate în grupele 01.1-01.6 din CAEM, fără să își modifice profilul funcțional al afacerii.

Merită subliniat faptul că începând cu anul 2020 facilitatea se acordă angajatorilor din agricultură care practică în decursul perioadei de gestiune nu mai puțin de 95% din activitățile stipulate în grupele 01.1–01.6 din CAEM. Totuși, amendamentele operate ce țin de condițiile de eligibilitate nu au fost unele suficient de analizate/argumentate, fiind inclusă doar mențiunea că ”agricultorii își vor putea diversifica activitatea în limita plafonului admis, cu păstrarea dreptului de a achita tariful redus al contribuțiilor de asigurări sociale” . Mai mult, din punct de vedere al administrării, aplicarea acestei facilități comportă anumite obligații ce urmează a fi asumate de companiile agricole. Astfel, potrivit pozițiilor oficiale emise de Casa Națională de Asigurări Sociale, următoarele aspecte urmează a fi considerate în scopul aplicării facilității :

- În vederea aprecierii condiției de eligibilitate, urmează să fie determinat faptul dacă angajatorii desfășoară, de facto, cel puțin 95% din activitățile eligibile (grupele 01.1–01.6 din CAEM). Acest indicator se va aprecia anual prin calcularea raportului dintre suma venitului obținut din activitățile respective și suma venitului din activitatea operațională înregistrată în evidența contabilă.

- Stabilirea proporției de 95% se asigură prin aprobarea acesteia în Politica de contabilitate a entității până la 1 ianuarie a anului de gestiune. Până la depunerea dării de seamă pentru ultima lună a anului de gestiune, entitatea urmează să aprecieze mărimea efectivă a proporției în baza indicatorilor anuali ai activității.

- În cazul în care entitatea nu a indicat în Politica de contabilitate intenția de practicare a activității de cel puțin 95% din activitățile eligibile și, efectiv, pe parcursul anului de gestiune a înregistrat o mărime a acestui indicator mai mare decât 95%, aceasta este în drept să efectueze recalculul contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii și prezentarea dărilor de seamă corectate.

- În cazul în care, pe parcursul anului de gestiune, angajatorul a aplicat tariful redus, însă mărimea efectivă a ponderii activităților eligibile este sub nivelul stabilit, acesta va depune dări de seamă corectate și va achita contribuția de asigurări sociale conform tarifului general stabilit. În astfel de situații, angajatorului îi va fi aplicată majorarea de întârziere (penalitatea) pentru neplata în termenele a contribuțiilor cu începere de la 1 noiembrie al anului de gestiune.

Totuși, deși condițiile de aplicare a facilității au fost unele revizuite prin reducerea cerinței de a desfășura activitate agricolă de la 100% la 95% din total venituri operaționale, o astfel de formulă nu a fost una care să rezolve deficiențele constatate de mediul de afaceri. Or, potrivit Notei informative, la etapa actuală, activitatea agricolă exclude prelucrarea ulterioară a produselor agricole, în afară de cea necesară pregătirii acestora pentru vânzarea primară. Cazurile în care o unitate desfășoară mai multe tipuri de activități (integrate pe orizontală, verticală sau în combinație, cu excepția tipurilor auxiliare de activitate), care aparțin diferitelor clase din CAEM sunt ignorate. Existența și menținerea formulei actuale de aplicare a facilității determină majoritatea angajatorilor din agricultură fie să-și divizeze activitățile pe fiecare lanț valoric în entități separate, fie să migreze o parte a activității desfășurate în zona economiei informale.

Practica oferirii unui tratament preferențial pentru agricultură este una împărtășită pe larg de mai multe state din UE, folosind inclusiv diverse instrumente de politică fiscală. Acestea pot include reducerea bazei impozabile, aplicarea unei rate de impozitare preferențiale sau oferirea unor deduceri și scutiri specifice . Exemplu elocvent este și practica României care de-a lungul mai multor ani oferea un tratament preferențial pentru impozitele și taxele salariale aplicabile remunerațiilor în sectorul agricol și cel al industriei alimentare .

Potrivit datelor furnizate de Serviciul Fiscal de Stat, **numărul angajatorilor care au aplicat facilitatea în agricultură a crescut în 2023 de 1.37 ori mai mult față de anul 2020** (perioada în care a fost modificată formula de aplicare a facilității în agricultură). Totuși, rata de valorificare a acestei facilități rămâne a fi una extrem de mică fiind aplicată în medie de cca **14.5% din totalul angajatori din agricultură** pentru perioada analizată. Mai mult, analiza efectuată demonstrează faptul că pentru toată perioada analizată gradul de intensitate a facilității (valoarea contribuției de asigurări sociale debursate din buget) raportată la fondul de salarizare a fost unul practic constat înregistrând valori de cca **3% din fondul total de salarizare declarat de angajatorii din agricultură** (Figura 4 și Figura 5)

Figura 4. Ponderea entităților care au beneficiat de facilitate

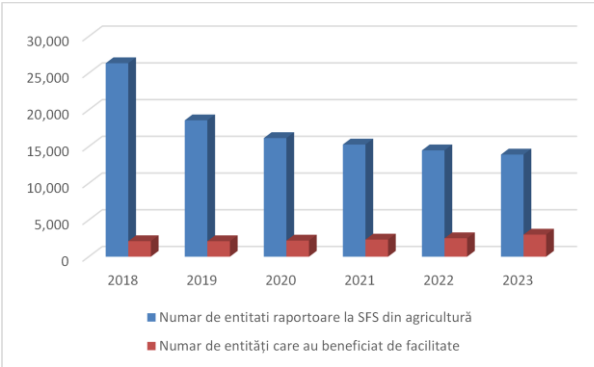
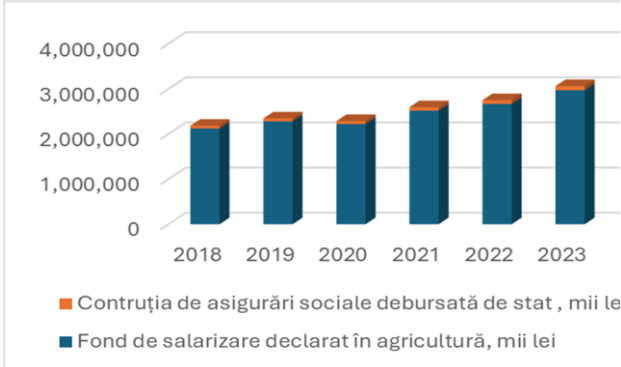


Figura 5. Ponderea facilității în total fond de salarizare

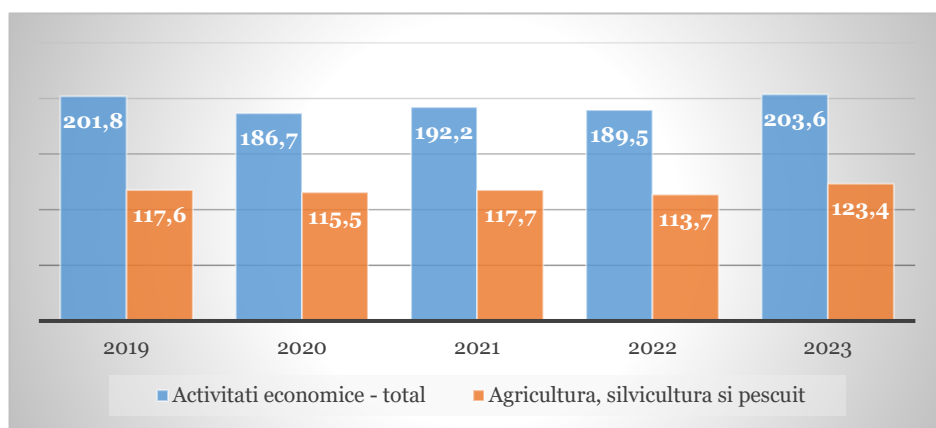


Sursă: *Calcululele autorului în baza datelor recepționate de la Serviciul Fiscal de Stat și Biroul Național de Statistică*

În perioada 2021-2024 au fost sancționate 43 de entități pentru încălcarea prevederilor art.17 din Legea nr.489/1999 (care oferă dreptul companiilor din agricultură de a aplica facilitatea sus-menționată). Valoarea totală a contribuției de asigurări sociale recalculate și a amenzilor și penalităților aferente a constituit 9,434,046 lei, ceea ce constituie cca 2.13% din valoarea totală a facilității oferite în perioada 2018-2023.

Populația ocupată în sectorul informal pe activități economice continuă să dețină o pondere semnificativă în agricultură. Astfel, pentru perioada analizată se observă menținerea unui trend mediu al ponderii ocupării informale în agricultură de cca 60% din totalul locurilor informale (figura 6). Mai mult, potrivit datelor unui studiu, circa o treime din companiile din țară practică salarii „în plic”, în agricultură circa 38% din salarii rămân a fi nedeclarate .

Figura 6. Locuri de muncă informale, mii persoane



Sursă: Biroul Național de Statistică

Calcularea și achitarea contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii de către toți plătitorii de contribuții la bugetul asigurărilor sociale de stat, inclusiv angajatorii din agricultură, se efectuează în conformitate cu prevederile Legii nr. 489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale.

Cu toate că, cadrul legal în vigoare stabilește pentru acești angajatorii condiții și cote de contribuții de asigurări sociale de stat diferențiate, aceste prevederi, la modul practic, nu se aplică și reprezintă un impediment în dezvoltarea sectorului agroalimentar și a lanțurilor valorice respective.

Tariful și baza de calcul al contribuției de asigurări sociale de stat obligatorii prevăzute pentru angajatorii din agricultură constituie 24% la suma salariilor și recompenselor calculate lunar pentru toți angajații. Potrivit pct. 1.5 din Anexa nr. 1, angajatorii din agricultură (persoane fizice și juridice) calculează și virează, din mijloace proprii, contribuții de asigurări sociale de stat obligatorii în mărime de 18% la suma salariilor și recompenselor calculate lunar pentru toți angajații (persoane angajate prin contract individual de muncă ori prin alte contracte în vederea executării de lucrări sau prestării de servicii), iar 6% la suma salariilor și recompenselor menționate se virează de la bugetul de stat.

O condiție de bază pentru aplicarea acestui tarif în raport cu angajatorii din agricultură este ca aceștia să practice 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 (în continuare – CAEM-2), inclusiv:

- cultivarea plantelor din culturi nepermanente;
- cultivarea plantelor din culturi permanente;
- cultivarea plantelor pentru înmulțire;
- creșterea animalelor;
- activități în ferme mixte (cultura vegetală combinată cu creșterea animalelor);
- activități auxiliare agriculturii și activități după recoltare.

Determinarea proporției de 95% se calculează prin raportul strict dintre suma venitului obținut din activitățile grupele 01.1 – 01.6 din CAEM-2 și suma venitului din activitatea operațională înregistrată în evidența contabilă. În acest caz, ambii indicatori ce țin de mărimea venitului obținut se determină pe perioada de gestiune.

Astfel, la etapa actuală, activitatea agricolă exclude orice prelucrare ulterioară a produselor agricole, în afară de cea necesară pregătirii lor pentru vânzarea primară. Cazurile în care o unitate desfășoară mai multe tipuri diferite de activități (integrate pe orizontală, verticală sau în combinație, cu excepția tipurilor auxiliare de activitate), care aparțin diferitelor clase de CAEM-2 sunt ignorate definitiv.

În același timp, potrivit Strategiei naționale de dezvoltare agricolă și rurală pentru anii 2023-2030 (în continuare - SNDAR 2023-2030), aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 56/2023, statul își propune să dezvolte un sector agroalimentar competitiv, centrat pe lanțurile valorice cu un potențial sporit, prietenos mediului și rezilient la schimbările climatice, care consolidează securitatea și siguranța alimentară și asigură bunăstarea și condiții de trai mai bune în mediul rural.

De asemenea, statul recunoaște că pornind de la principiul economic al formării lanțului valoric al produsului, segmentului de creștere a producției agricole îi revine doar 8-11% din rentabilitate, iar posibilitatea obținerii venitului din procesare, care constituie circa 45-50%, este nevalorificată de producătorii agricoli.

Potrivit datelor Recensământului General Agricol din anul 2011, în Republica Moldova erau constatate și funcționau 7898 exploatații agricole, care desfășurau pe lângă activitatea agricolă principală (grupele 01.1 – 01.6 din CAEM-2) și activități secundare cu caracter neagricol. Aceste activități secundare integrate pe orizontală, verticală sau mixte includ prelucrarea fructelor și legumelor, prelucrarea strugurilor, prelucrarea cărnii, prelucrarea laptelui, amestecarea și tocarea furajelor, morărit, comerț, transport, meșteșugărit, alte activități. Totodată, contextul actual din localitățile rurale, impune majoritatea exploatații agricole de acest gen să-și asume prestarea unui spectru larg de servicii conexe agriculturii necesare atât populației, cât și gospodăriilor familiale, care nu dispun de infrastructură proprie de producție și post-recoltare necesară.

Astfel, în contextul actual, în cadrul unor atare unități agricole complexe și care sunt orientate în activitatea lor spre valorificarea întregului lanț valoric, coraportul de 95 la sută prevăzut de art. 17 alin. (3¹) al Legii nr. 489/1999 nu poate fi respectat. În consecință, existența și menținerea acestor reglementări legale determină majoritatea angajatorilor din agricultură ori să divizeze activitățile pe fiecare lanț valoric în entități separate ori, și mai nefast, să derapeze cu unele activități în dimensiunea „economiei tenebre”, ceea ce nu este benefic nici pentru stat, nici pentru dezvoltarea afacerilor agricole, în particular, și a sectorului agroindustrial, per ansamblu.

3. Obiectivele urmărite și soluțiile propuse

3.1. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Prezentul proiect prevede operarea modificărilor în art. 17 alin. (3¹) și anexa nr. 1 la Legii nr. 489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale. În esență, modificările propuse admit existența cazurilor, când activitățile desfășurate de un angajator din agricultură (persoană fizică sau juridică), se referă la mai mult decât la o clasă din CAEM, și corespunzător extind șirul de activități apreciate ca principale la determinarea coraportului de 95%, cu activități regăsite în alte clase.

Scopul proiectului este de a contribui la impulsivizarea dezvoltării unui sector agroalimentar competitiv, centrat pe lanțurile valorice. În speță, se propune ca la determinarea coraportului de 95% prevăzut de art. 17 alin. (3¹) al Legii nr. 489/1999, pe lângă activitățile agricole principale (grupele 01.1 – 01.6 din CAEM) să fie luate în considerație și veniturile de la un șir de alte activități secundare integrate cu cele principale și anume:

- prelucrarea și conservarea fructelor și legumelor, cu excepția cartofilor (10.39);
- fabricarea ambalajelor din lemn (16.24);
- fabricarea hârtiei și cartonului ondulat și a ambalajelor din hârtie și carton (17.21);
- fabricarea produselor de uz gospodăresc și sanitar, din hârtie sau carton (17.22);
- fabricarea altor articole din hârtie și carton n.c.a. (17.29);
- depozitări (52.10);
- închirierea și exploatarea bunurilor imobiliare proprii sau închiriate (68.20);
- activități de închiriere și leasing de mașini și echipamente agricole (77.31);
- activități de ambalare (82.92).

Astfel, activitățile agricole din grupele 01.1 – 01.6 din CAEM vor continua să rămână activități principale ce urmează a fi desfășurate de producătorii agricoli, iar activitățile economice menționate mai sus, vor fi unele secundare, fiind integrate pe orizontală, verticală sau în combinație cu cele principale.

Aceste activități sunt direct legate de susținerea ciclului de producție agricolă, de asigurarea conservării și valorificării producției, precum și de facilitarea proceselor logistice și de infrastructură necesare dezvoltării sectorului agricol. Includerea lor ca activități principale contribuie la consolidarea lanțului valoric în agricultură și la respectarea cerințelor pieței interne și internaționale.

Activitățile secundare ale entităților agricole includ toate acele operațiuni care nu sunt direct esențiale pentru realizarea obiectivului principal de producție agricolă, dar care contribuie la completarea, susținerea sau diversificarea activităților agricole. Acestea pot cuprinde, de exemplu, activități de prelucrare avansată a produselor agricole, servicii de transport, activități de întreținere a echipamentelor agricole, organizarea de evenimente tematice, turism rural sau agro-turism, precum și comercializarea directă a produselor către consumatori.

3.2. Opțiunile alternative analizate și motivele pentru care acestea nu au fost luate în considerare

Opțiunea „a nu face nimic” nu stimulează sectorul agricol și nu încurajează crearea afacerilor noi, nu oferă pârghii noi pentru diminuarea tenebrității sectorului, având un impact negativ în colectările bugetare, dar și a ratei de ocupare a forței de muncă. Lipsa intervenției din partea statului va diminua posibilitatea dezvoltării sectorului agricol și va rata șansa atragerii investițiilor în acest sector.

4. Analiza impactului de reglementare

4.1. Impactul asupra sectorului public

Implementarea proiectului va avea un impact pozitiv asupra sectorului public, contribuind la îmbunătățirea gestionării fondurilor de asigurări sociale, optimizând procesele administrative și reducând birocrăția.

Pe termen lung, succesul proiectului va contribui la facilitarea distribuției mai echitabile a beneficiilor sociale și va spori încrederea în instituțiile publice prin transparență și responsabilitate crescută.

Pe termen lung, proiectul va contribui la stabilitatea financiară a sistemului de asigurări sociale și la adaptarea acestuia la provocările

4.2. Impactul financiar și argumentarea costurilor estimative

Diferențele semnificative dintre datele furnizate de Biroul Național de Statistică și Serviciul Fiscal de Stat în scopul analizei, au determinat realizarea unei analize prudențiale, bazate pe anumite estimări cantitative, considerate relevante din punct de vedere al reprezentativității datelor. Astfel, pentru cunoașterea performanțelor sectorului din punct de vedere al conformării fiscale au fost utilizate datele furnizate de Serviciul Fiscal de Stat, iar pentru observarea și identificarea evoluției contribuției sectorului la locurile de muncă informale au fost considerate informațiile furnizate de Biroul Național de Statistică.

Pentru scopurile aprecierii impactului măsurii propuse, au fost considerate următoarele ipoteze:

- Au fost considerate ritmurile de creștere pentru perioada 2020-2023, inclusiv, apreciate ca fiind relevante în contextul modificării formulei de aplicare a facilității;

- Pentru scenariu „a nu face nimic”, a fost considerată o medie a ritmului indicatorilor pentru 2020-2023;

- Pentru scenariu recomandat au fost considerată îmbunătățirea ritmului mediului de creștere pentru 2020-2023 cu 50% urmare a implementării măsurii propuse;

- A fost considerată o migrare a salariaților informali în sectorul formal urmare a scenariului recomandat cu 20%.

- A fost considerată aceeași rata a contribuției de asigurări sociale debursate din buget de 6%.

- A fost considerată o pondere de 90% de companiile agricole ce vor beneficia de facilitatea data urmare a implementării scenariului recomandat.

Trendurile crescătoare ale fondului de salarizare înregistrate de angajatorii din agricultură și a numărului de companii care aplică facilitatea în agricultură în perioada analiză, indică un nivel sporit de interes față de această facilitată, dar unul lent (tabelul 2).

Tabelul 2. Principalii indicatori care caracterizează nivelul de conformare în sectorul agricol

Indicatori	U.M.	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nr de entități	unit	26,346	18,571	16,152	15,276	14,478	13,909
Nr de salariați	pers.	77,422	71,295	63,828	63,498	57,675	57,962
Fond de salarizare	lei	2,121,348,872	2,281,462,210	2,222,977,764	2,518,280,264	2,666,292,684	2,970,394,761
Locuri de muncă informale în agricultură	pers.	322,000	117,600	115,500	117,700	113,700	123,400
Nr de contribuabili care au beneficiat de facilitate	pers.	2,113	2,110	2,196	2,334	2,512	3,009
Valoarea contribuției debursate din buget	lei	62,056,392	63,844,906	64,550,674	75,524,521	84,454,766	92,043,009

Pe de altă parte, variații negative aferente numărului de entități din agricultură și a numărului de salariați declarați, coroborat cu un nivel crescut al muncii informale în agricultură care în 2023 a crescut față de 2022 cu cca 8.5%, evidențiază una din problemele de bază ale politicilor fiscale/sociale și care determină necesitatea de intervenție a statului.

Tabelul 3. Ritmul de dinamică al principalilor indicatori de conformare a sectorului agricol

Ritmul de dinamică al indicatorilor	2018	2019	2020	2021	2022	Media anuală 2018-2023
Nr de entități raportoare	-29.51%	-13.03%	-5.42%	-5.22%	-3.93%	-11.42%
Nr de salariați declarați	-7.91%	-10.47%	-0.52%	-9.17%	0.50%	-5.52%
Fondul de salarizare declarat	7.55%	-2.56%	13.28%	5.88%	11.41%	7.11%
Locuri de muncă informale în agricultura	n/a	-1.79%	1.90%	-3.40%	8.53%	1.31%
Nr de entități care au beneficiat de facilitate	-0.14%	4.08%	6.28%	7.63%	19.79%	7.53%
Contribuția debursată din buget	2.88%	1.11%	17.00%	11.82%	8.98%	8.36%

Sursă: Calculele autorului în baza datelor recepționate de la Serviciul Fiscal de Stat și Biroul Național de Statistică

Sectorul formal este principalul generator de dezvoltare economică și creștere, al asigurării transparenței în ocupare, reducerii economiei tenebre, respectiv al creșterii veniturilor bugetare din impozite și contribuții obligatorii de asigurări sociale și prime de asigurări medicale. Prin urmare, diminuarea ponderii populației ocupate în sectorul informal, prin tranziția populației ocupate din sectorul informal în sectorul formal, trebuie să fie un deziderat de bază al politicilor statului pentru următoarele perioade.

Opțiunea „a nu face nimic” nu stimulează sectorul agricol și nu încurajează crearea afacerilor noi, nu oferă pârghii noi pentru diminuarea tenebrității sectorului, având un impact negativ în colectările bugetare, dar și a ratei de ocupare a forței de muncă. Lipsa intervenției din partea statului va diminua posibilitatea dezvoltării sectorului agricol și va rata șansa atragerii investițiilor în acest sector.

În vederea identificării efectelor opțiunii „a nu face nimic” a fost realizată prognoza indicatorilor prioritari de rezultat, prin metode deterministe de extrapolare pe o perioadă de 6 ani (tabelul 4).

Tabelul 4. Estimarea indicatorilor specifici pentru scenariul de bază

Indicatori	U.M.	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Nr de entități din agricultură	unit	13,233	12,590	11,978	11,396	10,842	10,316
Nr de salariați declarați	pers.	56,186	54,465	52,797	51,179	49,612	48,092
Fondul de salarizare declarat	mii lei	3,273,048	3,606,540	3,974,011	4,378,923	4,825,092	5,316,722
Locuri de muncă informale în agricultură	pers.	129,257	132,290	135,393	138,569	141,820	145,146
Nr de entități care aplică facilitatea	pers.	3,347	3,723	4,141	4,606	5,124	5,699
Valoarea estimată a facilității	mii lei	103,643	116,706	131,414	147,977	166,627	187,627

Sursă: Calculele autorului în baza datelor recepționate de la Serviciul Fiscal de Stat și Biroul Național de Statistică

În baza analizei menționate se observă următoarele concluzii privind efectele scenariului de bază:

- Numărul de entități economice va continua să se diminueze pînă la sfârșitul perioadei analizate, ceea ce determină un număr mai mic de întreprinderi în sector cu 2,917 unități;
- Numărul de salariați oficial declarați va continua trendul de descreștere și se va diminua cu cca 15% pînă în 2030. Totodată, fondul de salarizare va înregistra valori pozitive și va crește pînă la sfârșitul perioadei analizare de cca 62%.
- Numărul entităților care vor aplica facilitatea în agricultură va înregistra un trend de creștere, iar valoarea facilității oferite va crește cu 81% și va atinge valoarea de 187,627 mii lei în 2030.
- Locurile de muncă informale vor continua să înregistreze dinamici pozitive, ceea ce determină un număr mai mare cu 15,889 de persoane la sfârșitul perioadei analizate. Acest lucru indică un vulnerabilitate înaltă, atât din perspectiva evoluției pieței muncii, dar și a a sustenabilității veniturilor bugetare.

Formula actuală de aplicare a facilității în agricultură este una ineficientă din punct de vedere fiscal, fiind bazează pe anumite condiții care nu se potrivesc circumstanțelor economice actuale și, mai ales, nu iau în considerare procesele asociate desfășurării activității agricole. Or, facilitatea oferită timp de mai mulți ani își îndeplinește funcția fiscală doar într-o măsură limitată. Dependența acesteia de un procent prestabilit de practicare a activității agricole implică un risc ridicat de nerespectare a ipotezelor stabilite de lege. Regândirea condițiilor de aplicare a facilității existe cu o formulă care ar integra activitățile secundare cu cele specifice din agricultură par pe deplin justificate. Estimările realizate pentru opțiunea recomandată denotă următoarele rezultate de impact la sfârșitul perioadei analizate (tabelul 5):

- Numărul de entități economice va înregistra ritmuri mai lente de scădere, ceea ce determină un număr mai mic de întreprinderi în sector cu 1,570 unități;
- Numărul de locuri de muncă crește în 2030 cu 72% sau cu 34,606 locuri mai mult în scenariul recomandat față de scenariul de bază (considerând creșterea numărului de salariați din contul migrării din munca informală, dar și diminuarea mai lentă a locurilor de munca actuale);
- Fondul de salarizare va înregistra o creștere în 2030 de cca 2.2 ori în scenariul recomandat față de scenariul de bază și se estimează să atinge valoarea de 10 744 597 mii lei;
- Ponderea entităților care aplică facilitatea în agricultură va înregistra un trend crescător de cca 90% din total entități din agricultură, iar valoarea facilității oferite va crește în 2030 în scenariul recomandat de peste 3 ori față de scenariul de bază;

- Pe de altă parte, rata locurilor informale va fi diminuată semnificativ din contul migrării către locurile de muncă oficiale, iar impozitele colectate suplimentar din contul acestei migrări vor atinge valoarea de 1,320,075 mii lei în 2030.
- Veniturile BPN nu vor fi afectate de scenariul recomandat (revizuirea formulei de acordare a facilității în agricultură), având în vedere faptul că extinderea facilității va fi compensată cu impozitele colectate suplimentar din contul migrării către sectorul formal și care vor fi în medie de peste 2.3 mai mari decât valoarea facilității oferite.

Tabelul 5. Estimarea indicatorilor specifici pentru opțiunea recomandată

Indicatori		2025	2026	2027	2028	2029	2030
Nr de entități din agricultură	unit	13,571	13,241	12,920	12,606	12,299	12,001
Nr de salariați declarați	pers.	82,925	82,658	82,418	83,066	82,868	82,698
Fondul de salarizare declarat	mii lei	4,975,431	5,806,256	6,778,030	7,873,576	9,196,187	10,744,597
Locuri de muncă informală în agricultura	pers.	103,406	105,831	108,314	110,855	113,455	116,117
Număr entități care aplică facilitatea	pers.	12,214	11,917	11,628	11,345	11,070	10,801
Valoarea estimată a facilității	mii lei	268,673	313,538	366,014	425,173	496,594	580,204
Impozite salariale colectate suplimentar din contul migrării	mii lei	542,869	650,480	779,427	919,420	1,101,677	1,320,046

Sursă: Calculele autorului în baza datelor recepționate de la Serviciul Fiscal de Stat și Biroul Național de Statistică

Implementarea cu succes a inițiativei legislative este așteptat să producă **următoarele beneficii**:

- Dezvoltarea sectorului agricol din Republica Moldova ca răspuns eficient la impactul negativ al multiplelor crizelor ce afectează dezvoltarea sectorului;
- Fortificarea lanțurilor valorice în agricultură, cu eliminarea riscului de a nu fi eligibil pentru facilitățile fiscale oferite agricultorilor;
- Sporirea atractivității investiționale în Republica Moldova și atragerea investițiilor autohtone și străine;
- Creșterea competitivității sectorului și fortificarea contribuției acestuia per ansamblu la dezvoltare economică a Moldovei;
- Oferirea unor condiții stimulatoare pentru dezvoltarea afacerii, astfel încât acest sector să facă față competiției internaționale.
- Diminuarea presiunii fiscale va stimula competitivitatea durabilă a sectorului agricol și va fortifica creșterea volumului exporturilor produselor agricole.
- Valorificarea pe deplin a dreptului de a accesa facilitățile fiscale oferite de lege;
- Modificarea demografiei întreprinderilor și diminuarea substanțială a ratei de „supraviețuire” a acestora;
- Creșterea ratei de ocupare în mediul rural prin oferirea salariilor competitive și asigurarea retenției forței de muncă, fapt ce va fi tradus și în diminuarea ratei migrației;
- Transparentizarea sectorului și diminuarea cotei economiei neobservate și a muncii ne(sub)declarată în sectorul agricol;
- Reducerea poverii financiare ca urmare a excluderii potențialelor sancțiuni și penalități;
- Simplificarea și îmbunătățirea proceselor administrative/de conformare pentru contribuabili;
- Reducerea cazurilor de contestare pe cale extrajudiciară/judiciară a sancțiunilor aplicate de organele de control.

Costurile directe includ alocațiile financiare necesare pentru implementarea modificărilor legislative, precum creșterea pensiilor sau a altor beneficii sociale, iar sumele vor fi estimate în funcție de numărul de beneficiari și valoarea noilor plăți.

4.3. Impactul asupra sectorului privat

Se urmărește ca companiile să fie încurajate să opereze într-un mod mai transparent, contribuind astfel pozitiv la stabilitatea și dezvoltarea sistemului de asigurări sociale, precum și la întărirea încrederii în mediul de afaceri.

În plus, stabilitatea socială și economică oferită de proiect va întări încrederea în sector și va reduce riscurile financiare, sprijinind dezvoltarea pe termen lung a fermelor și a economiei regionale.

4.4. Impactul social

4.4.1. Impactul asupra datelor cu caracter personal

Implementarea proiectului va implica colectarea și prelucrarea mai exactă și transparentă a companiilor și a datelor cu caracter personal a angajaților unor date personale ale fermierilor. Acest proces va trebui să fie gestionat cu mare atenție pentru a respecta legislația privind protecția datelor cu caracter personal. Transparența în aceste procese va contribui la menținerea încrederii și respectarea drepturilor lor. 4.4.2. Impactul asupra echității și egalității de gen Nu este aplicabil
4.5. Impactul asupra mediului Nu este aplicabil
4.6. Alte impacturi și informații relevante Proiectul va contribui la creșterea colaborării între sectorul public și privat, îmbunătățind relațiile și comunicarea între autorități și fermieri. De asemenea, va promova dezvoltarea sustenabilă în agricultură, sprijinind adoptarea de practici mai eficiente și reziliente. Impactul pozitiv va include, de asemenea, consolidarea încrederii în măsurile guvernamentale și stimularea economiei locale prin menținerea activităților agricole și a locurilor de muncă în regiunile rurale.
5. Compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE
5.1. Măsuri normative necesare pentru transpunerea actelor juridice ale UE în legislația națională Nu este aplicabil
5.2. Măsuri normative care urmăresc crearea cadrului juridic intern necesar pentru implementarea legislației UE Nu este aplicabil
6. Avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ
Proiectul a fost publicat spre consultări publice în conformitate cu Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional. https://particip.gov.md/ro/document/stages/ministerul-agriculturii-si-industriei-alimentare-anunta-initierea-procesului-de-elaborare-a-proiectului-de-hotarire-de-guvern-cu-privire-la-aprobarea-proiectului-de-lege-pentru-modificarea-legii-nr-4891999-privind-sistemul-public-de-asigurari-sociale/9851
7. Concluziile expertizelor
Proiectul urmează a fi remis pentru expertiza anticorupție de către Centrul National Anticorupție și expertizat de către Ministerul Justiției, conform Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative. iar rezultatele acesteia vor fi incluse în sinteza obiecțiilor și propunerilor.
8. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent
Proiectul prevede operarea modificărilor în Legea nr.489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale
9. Măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ
Intervenția propusă nu necesită schimbări instituționale, precum și modificarea cadrului normativ existent.

Secretar de stat

Vasile ȘARBAN