

**NOTĂ
ANALITICĂ**

APRILIE
2026

MECANISMUL 2% LA 10 ANI DE IMPLEMENTARE: CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI PENTRU URMĂTORUL DECENIU

ILIE CHIRTOACĂ CAROLINA BAGRIN



Mecanismul 2% la 10 ani de implementare: concluzii și recomandări pentru următorul deceniu

Ilie CHIRTOACĂ, Carolina BAGRIN



Nota analitică a fost realizată în cadrul unui proiect ce vizează sprijinirea eforturilor de transpunere a acquis-ului UE, implementat de Centrul de Resurse Juridice din Moldova și susținut de Fundația Soros Moldova.

Sumar executiv

În 2026 se împlinesc zece ani de la adoptarea Regulamentului¹ care a făcut posibilă aplicarea practică a mecanismului desemnării procentuale (Legea 2%) în Republica Moldova.

După nouă cicluri complete de implementare, mecanismul 2% merită evaluat nu doar prin prisma existenței sale formale, ci mai ales prin efectele pe care le-a produs în practică. Datele arată că mecanismul s-a consolidat treptat: a mobilizat anual până la circa 40 000 de contribuabili unici, a transferat către sectorul asociativ în total peste 4 milioane de euro și a extins numărul beneficiarilor până la aproximativ 1 000. Totuși, aceeași evoluție scoate în evidență și limitele sale structurale: o participare încă redusă în raport cu baza potențială de contribuabili, o distribuție concentrată a resurselor către organizații conectate la resursele publice, o transparență incompletă privind utilizarea fondurilor și un nivel de digitalizare încă insuficient pentru a justifica o tranziție exclusiv online de depunere a formularelor pentru desemnare. Din această perspectivă, **mecanismul 2% poate fi considerat o politică publică utilă și funcțională, dar încă insuficient dezvoltată pentru a deveni un instrument real de sustenabilitate financiară a sectorului asociativ.**

Analiza relevă patru constatări majore. Prima constatare este că **mecanismul este în creștere, dar rămâne mult sub potențialul său.** În 2017, primul an de implementare, mecanismul a fost utilizat de 21 204 contribuabili. În 2022, numărul acestora a ajuns la 37 297. În 2025, numărul contribuabililor validați a ajuns la 41 767. Creșterea este reală, însă rămâne modestă în raport cu baza naturală a contribuabililor. Dacă luăm ca reper cele mai recente cifre privind numărul salariaților persoane fizice, mecanismul continuă să fie utilizat doar de o fracțiune relativ mică din bazinul său potențial. În 2024, Republica Moldova avea 740 877 salariați la sfârșitul anului, **ceea ce înseamnă că rata de utilizare a mecanismului a rămas în jurul a 5–6% din acest bazin de referință.**

A doua constatare este că distribuția sumelor rămâne puternic concentrată. În 2017, o singură organizație a primit aproape jumătate din suma totală validată. În anii următori, concentrarea s-a redus, dar nu a dispărut. Situația confirmată de datele până în 2025 arată că un [grup restrâns](#) de organizații continuă să atragă o parte considerabilă a fondurilor. **O parte considerabilă a sumelor ajung la organizații cu conexiuni cu instituții publice.**

A treia constatare este că mecanismul a avut probleme persistente de transparență și control. Deși cadrul normativ prevede raportarea utilizării sumelor și publicarea rapoartelor, în anii precedenți au existat omisiuni de control și transparență. Până în prezent **mai multe prevederi ale**

¹ Baza legală a fost creată în 2014, mecanismul a devenit funcțional abia după aprobarea Hotărârii Guvernului nr. 1286 din 30 noiembrie 2016, iar primele desemnări au fost efectuate în 2017 pentru veniturile obținute în 2016.

regulamentului 2% nu sunt aplicate în practică (în special secțiunea privind evidența și rapoartele privind utilizarea sumelor 2%).

A patra constatare este că **digitalizarea a avansat, dar nu suficient pentru a justifica trecerea exclusivă la desemnarea online**. Pe parcursul perioadei 2017 – 2025, au existat mai multe tentative de a face mecanismul 2% să fie disponibil doar prin depunerea online a declarațiilor fiscale (CET18). Deși tendința de creștere a canalului electronic este clară comparativ cu 2017, însă nici în 2025 componenta online nu a devenit dominantă (doar 1/3 din desemnări au loc online). Din această perspectivă, în 2026 mecanismul nu este încă pregătit pentru o migrare exclusiv digitală fără măsuri de tranziție și sprijin.

Metodologie

Această notă analitică se bazează pe:

- analiza cadrului normativ relevant pentru mecanismul desemnării procentuale, inclusiv Codul fiscal, Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1286/2016 și modificările ulterioare, în special cele operate în 2019, februarie 2025 și august 2025;
- analiza datelor statistice disponibile privind rezultatele desemnării procentuale pentru anii 2017–2025 (de la [Serviciul Fiscal de Stat](#));
- publicațiile CRJM privind implementarea mecanismului în primii cinci ani de activitate;
- discuțiile și concluziile unei mese rotunde cu autoritățile implicate în implementarea mecanismului, desfășurată la 14 noiembrie 2025, care au contribuit la clarificarea unor probleme de aplicare, raportare și coordonare instituțională.

Context

Mecanismul desemnării procentuale (Legea 2%) permite persoanelor fizice plătitoare de impozit să direcționeze suma de 2% din impozitul pe venit plătit anual la stat către o organizație necomercială care desfășoară activități de utilitate publică. Mecanismul a fost introdus în legislația Republicii Moldova în 2014, însă a devenit pe deplin funcțional abia la sfârșitul anului 2016, odată cu aprobarea Regulamentului de aplicare. Din 1 ianuarie 2017, contribuabilii persoane fizice au putut redirecționa 2% din impozitul pe venit calculat anual către un beneficiar eligibil.

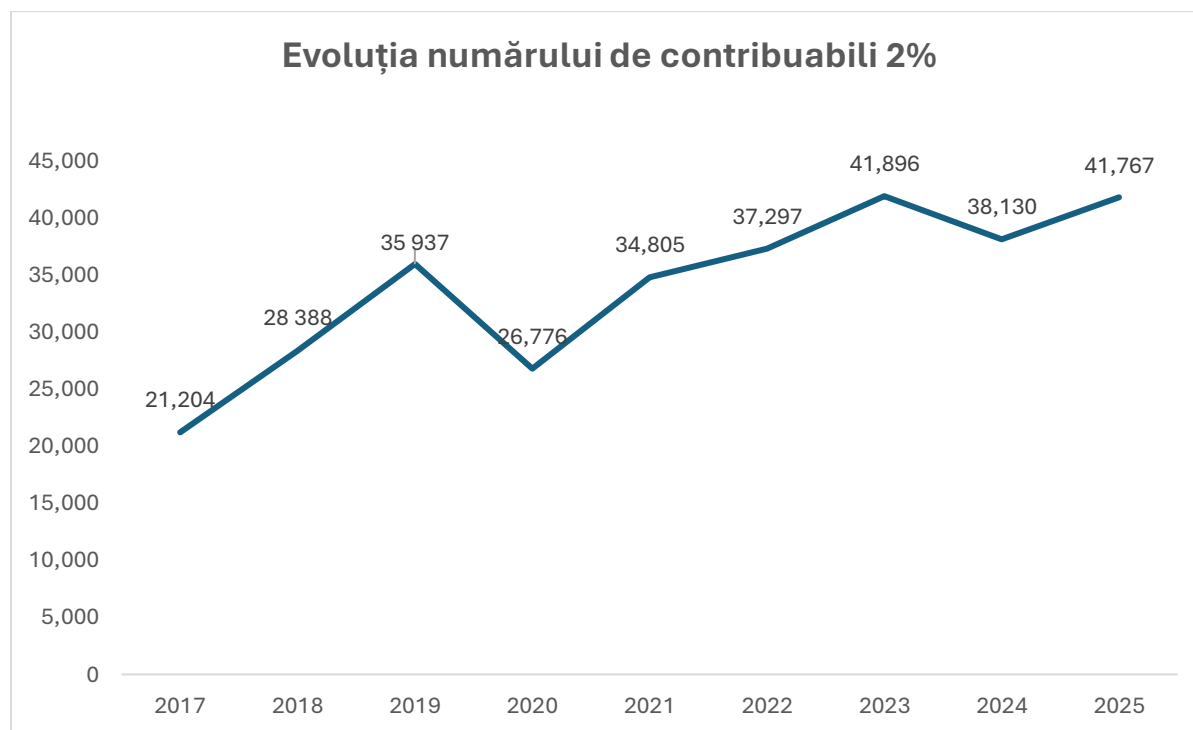
Din perspectiva designului de politică publică, mecanismul urmărea trei obiective:

1. să creeze o sursă indirectă de finanțare pentru organizațiile necomerciale și cultele religioase eligibile;
2. să stimuleze participarea civică a contribuabililor;
3. să încurajeze apropierea organizațiilor beneficiare de publicul lor.

Primele evaluări CRJM au arătat încă din 2018 că beneficiile reale ale mecanismului sunt nu doar financiare, ci și non-financiare: mai multă comunicare publică, mai multă vizibilitate și mai multă mobilizare a organizațiilor. La zece ani de la adoptarea Regulamentului, evaluarea mecanismului nu trebuie să pornească doar de la întrebarea dacă acesta există și funcționează formal, ci dacă a reușit să producă efecte sistemice.

Evoluția mecanismului în cifre

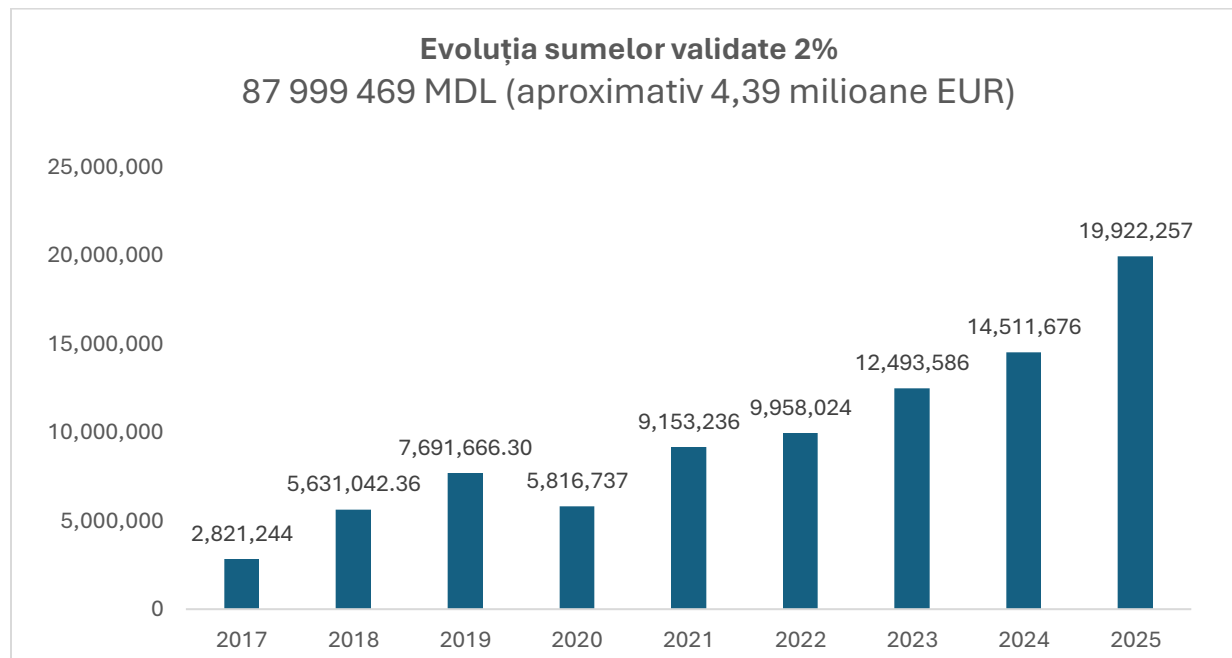
Evoluția numărului de contribuabili (sursa: Serviciul Fiscal de Stat)



Între 2017 și 2025, numărul contribuabililor care au utilizat mecanismul a crescut substanțial. Totuși, creșterea nu este liniară. Evoluția nu a fost însă constantă, deoarece în 2020 se observă o scădere semnificativă, explicabilă prin efectele pandemiei COVID-19. După acest recul, numărul contribuabililor a revenit pe un trend ascendent, semn că mecanismul și-a recăpătat atractivitatea în anii următori.

Evoluția sumelor validate

Evoluția sumelor validate (sursa: Serviciul Fiscal de Stat)

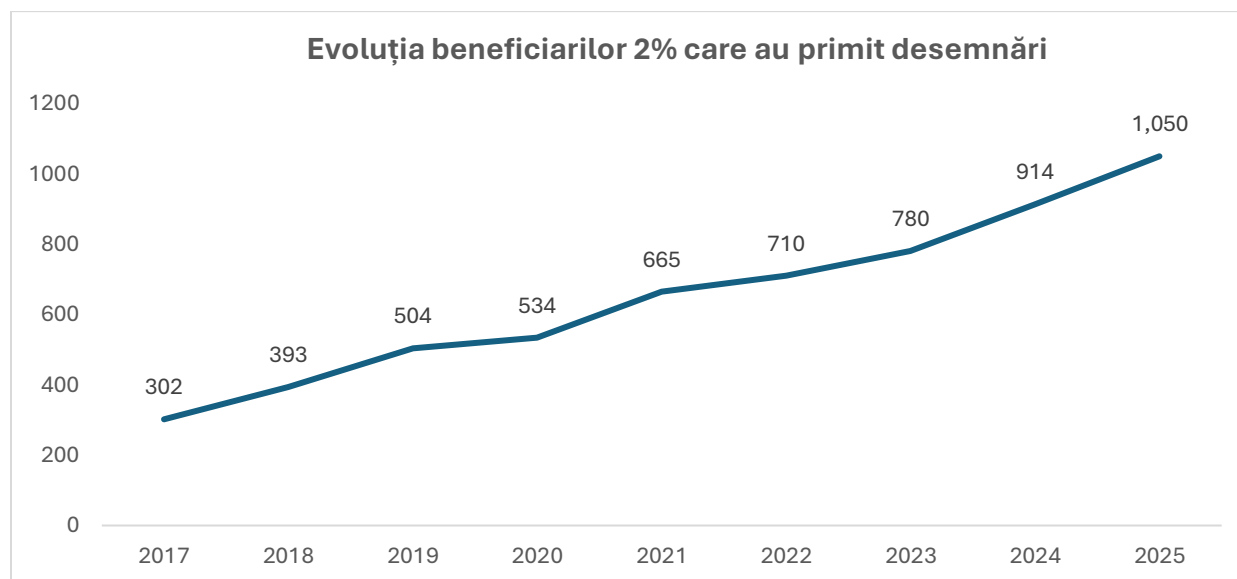


De la inițiere și până în 2025, mecanismul 2% a transferat în sectorul necomercial aproape 88 milioane MDL (aprox. 4,39 milioane EUR). Astfel, mecanismul de desemnare procentuală s-a consolidat treptat și a devenit o sursă tot mai importantă de finanțare pentru sectorul necomercial. Totuși, pentru majoritatea organizațiilor beneficiare suma recepționată a fost una marginală, or o parte importantă dintre beneficiari primesc sume mici, în practică, insuficiente pentru a schimba substanțial capacitatea organizațională.

Pe întreaga perioadă analizată, sumele validate au crescut semnificativ, de la 2,82 milioane MDL în 2017 la 19,92 milioane MDL în 2025, chiar dacă evoluția nu a fost complet liniară. În 2020, se observă o stagnare temporară (creată de pandemia COVID-19) față de 2019, când suma a scăzut de la 7,69 milioane MDL la 5,82 milioane MDL, însă această diminuare a fost urmată de o revenire rapidă. Începând cu 2021, tendința devine din nou ascendentă, iar anii 2023–2025 marchează cea mai puternică etapă de expansiune, culminând cu cel mai înalt nivel din serie în 2025.

Evoluția beneficiarilor care au primit desemnări

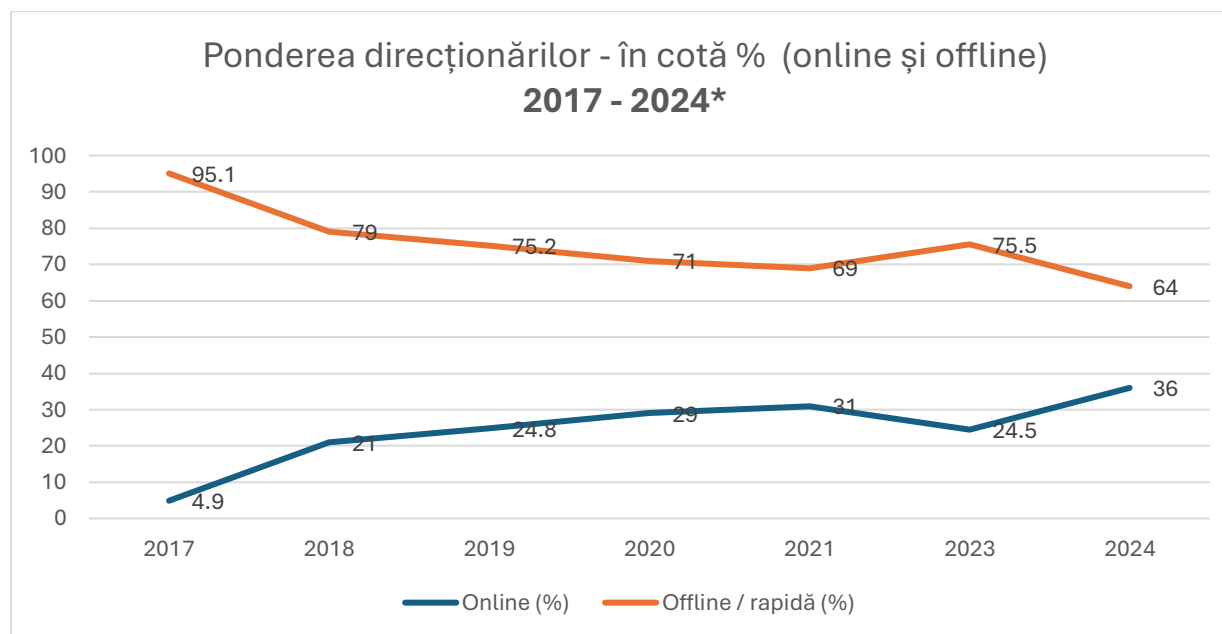
Evoluția numărului de beneficiari care au primit desemnări (sursa: Serviciul Fiscal de Stat)



Creșterea numărului de beneficiari ai mecanismului 2% sugerează o instituționalizare treptată a acestuia, de la 302 organizații beneficiare în 2017 la 1 050 în 2025. Totuși, raportat la numărul total al organizațiilor societății civile din Republica Moldova (16 604 organizații necomerciale, conform [CSO Meter 2025](#)), ponderea beneficiarilor rămâne redusă, ceea ce arată că mecanismul nu are încă o acoperire largă la nivelul sectorului. De asemenea, numărul beneficiarilor efectivi trebuie distins de numărul entităților înscrise în listă, deoarece nu toate organizațiile eligibile primesc anual desemnări. În 2025, [lista beneficiarilor](#) desemnării procentuale a inclus 1 449 de entități eligibile, dintre care 1 235 organizații necomerciale și 214 culte religioase și părți componente ale acestora. Prin urmare, chiar și la cel mai recent reper disponibil, mecanismul acoperă direct doar o parte relativ restrânsă a sectorului asociativ: **aproximativ 7,4% dintre organizațiile necomerciale, respectiv 8,7%, dacă sunt incluse și cultele din lista totală a beneficiarilor, sunt beneficiare ale mecanismului 2%.**

Cum sunt redirecționate 2%

Evoluția modalității de desemnare (sursa: Serviciul Fiscal de Stat)



Datele arată o creștere treptată a utilizării canalului online pentru desemnarea procentuală, de la doar 4,9% din direcționări în 2017 la aproximativ o treime în 2024* (ultimul an pentru care sunt disponibile date oficiale). Tendința este clară, iar pe platforma Ministerului Finanțelor și Serviciului Fiscal de Stat s-a discutat și chiar propus spre aprobare trecerea la un mecanism exclusiv online. Totuși, cifrele arată că mecanismul nu este încă acolo: majoritatea contribuabililor continuă să utilizeze în depunerea fizică a declarațiilor. Chiar și în 2024, circa două treimi dintre redirecționări au avut loc pe suport de hârtie. Aceasta sugerează că digitalizarea avansează, dar nu suficient de rapid pentru a justifica, cel puțin deocamdată, renunțarea completă la opțiunile pe hârtie. În termeni practici, sistemul rămâne unul hibrid, iar o eventuală digitalizare integrală ar trebui precedată de măsuri care să asigure accesibilitatea pentru toate categoriile de contribuabili.

Potențialul neutilizat al mecanismului

Privit în dinamică internă, mecanismul este clar în creștere. Privit însă în raport cu baza reală de contribuabili, nivelul de utilizare rămâne redus. În 2024, potrivit Biroului Național de Statistică, numărul salariaților la sfârșitul anului în Republica Moldova a fost de 740 877 persoane. Chiar raportat la cele mai bune rezultate recente, **mechanismul ajunge doar la o fracțiune redusă (de circa 5-6%) din acest bazin**. Asta înseamnă că potențialul de participare rămâne masiv nevalorificat.

Această disproporție este una dintre cele mai importante constatări. Problema principală a mecanismului nu este incapacitatea sa de a se transforma într-un reflex de participare fiscală de masă. După aproape un deceniu de funcționare, Legea 2% nu poate fi considerată un instrument matur de mobilizare civică atât timp cât atinge doar o parte mică din bazinul său natural de contribuabili.

Profilul participării: cine folosește mecanismul și cum

În mod constant, cei mai activi contribuabili au fost persoanele cu vârsta între 31 și 50 de ani, urmate de grupa 51–70 de ani. În privința canalelor de depunere, digitalizarea a progresat, dar nu a devenit dominantă. Dacă în 2017 declarația electronică reprezenta doar 5% din total, în 2021 ajunsese la 31,4%. Totuși, în 2023 și 2024 majoritatea desemnărilor au continuat să fie făcute pe suport de hârtie. Această constatare are o implicație importantă pentru evaluarea din 2025: chiar dacă direcția de digitalizare este clară, mecanismul nu era încă suficient de matur pentru a justifica trecerea exclusivă la desemnare online.

Evoluția modificărilor legislative

Legea nr. 158/2014 a introdus mecanismul în Codul fiscal și în alte acte conexe, iar Legea nr. 177/2016 a operat ajustări ulterioare. Regulamentul de aplicare a fost aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1286 din 30 noiembrie 2016.

2017: prima ajustare majoră

Prin Hotărârea Guvernului nr. 280 din 3 mai 2017 au fost ajustate unele prevederi din Regulament, inclusiv formularea legată de dreptul contribuabilului fără datorii să desemneze 2%.

2019: modificări pentru simplificare și transparență statistică

Hotărârea Guvernului nr. 8 din 18 ianuarie 2019 a introdus schimbări importante: trecerea mecanismului de înregistrare la Agenția Servicii publice, înscrierea automată pentru anul următor a beneficiarilor deja incluși, posibilitatea excluderii la cerere, completarea raportului statistic al SFS cu date suplimentare, informarea contribuabililor privind statutul desemnării prin cabinetul electronic și dreptul beneficiarilor de a solicita informații despre numărul de persoane și localitatea din care provin desemnările. Aceste modificări au redus o parte din povara administrativă, dar nu au rezolvat problemele structurale privind transparența utilizării sumelor.

2020: schimbarea cadrului pentru organizațiile necomerciale

După intrarea în vigoare a Legii nr. 86/2020 cu privire la organizațiile necomerciale, referințele privind activitățile de utilitate publică au fost actualizate. În practică însă, a persistat o confuzie normativă și instituțională între noțiunea de activitate de utilitate publică și ideea unui presupus „statut de utilitate publică” ca precondiție pentru participarea la mecanism.

Această confuzie este amplificată de formularea curentă din Codul contravențional, art. 298 alin. (4¹), unde răspunderea este legată de „organizațiile necomerciale **de utilitate publică**”, deși participarea la mecanism nu depinde de deținerea unui certificat separat de utilitate publică, ci de desfășurarea activităților relevante prevăzute de lege și de îndeplinirea criteriilor din Regulament.

Extras din Codul Contravențional

Articolul 298. *Încălcarea modului de calculare, de aprobare, de utilizare a mijloacelor bugetare și de gestionare a patrimoniului public*

(4¹) Utilizarea contrar destinației de către organizațiile necomerciale de utilitate publică, cultele religioase și părțile componente ale acestora a mijloacelor financiare obținute în urma desemnării procentuale

2025: simplificare treptată a mecanismului

Modificările operate prin Hotărârea Guvernului nr. 94 din 26 februarie 2025 și Hotărârea Guvernului nr. 496 din 6 august 2025 au actualizat mecanismul. Acestea au simplificat procedura de înscriere la mecanism prin excluderea obligației de a oferi confirmarea datelor bancare, precum și au extins perioada de înregistrare la mecanism (1 iunie – 30 septembrie anual) față de (1 – 30 septembrie anual), au clarificat procedura de transfer al sumelor și rolul conturilor bancare și au prevăzut publicarea de către SFS a listei beneficiarilor și a sumelor validate.

Probleme persistente de implementare – așteptări neadeverite

Mecanismul nu a devenit o sursă reală de sustenabilitate financiară

Mecanismul generează resurse financiare pentru sectorul necomercial, iar unele organizații au învățat să îl folosească eficient. Per ansamblu, însă, Legea 2% a devenit un pilon stabil de finanțare pentru societatea civilă. Într-o anumită măsură, acest rezultat nu este surprinzător: încă de la început era clar că un mecanism de desemnare procentuală nu putea substitui finanțarea structurală a sectorului și nici nu putea, de unul singur, asigura sustenabilitatea financiară a organizațiilor. Cu toate acestea, în spațiul public și instituțional au existat și așteptări mai mari că Legea 2% ar putea evolua mai rapid spre un instrument cu greutate sistemică.

Concentrarea excesivă a sumelor

Un număr restrâns de organizații atrag fondurile disproporționat. Cel mai clar exemplu este Asociația Obștească a Veteranilor și Pensionarilor Ministerului Afacerilor Interne, care a fost beneficiarul cu cea mai mare sumă în fiecare an pentru care există date disponibile în materialele analizate, din 2017 până în 2024. Această concentrare ridică întrebări legitime de echitate, concurență reputațională și finalitate publică. Mecanismul a fost gândit ca instrument de susținere a organizațiilor societății civile. În practică, o parte importantă a resurselor ajunge recurent la un

grup restrâns de organizații, unele dintre ele conectate la instituții publice sau la rețele cu vizibilitate ridicată.

Raportarea și controlul

Regulamentul desemnării procentuale stabilește că beneficiarii trebuie să raporteze utilizarea sumelor, iar autoritatea de control trebuie să publice rapoartele, cu excluderea datelor cu caracter personal. Cu toate acestea, în prezent, nu există un mecanism clar de verificare stabilit de către Inspectoratul Control Financiar de Stat, în practica de publicare a rapoartelor pentru anii în care obligațiile respective au început să devină exigibile.

Aceasta este una dintre cele mai serioase vulnerabilități ale mecanismului. Fără raportări publice accesibile și complete, nu poate fi verificat credibil dacă banii au fost folosiți conform destinației, cât de frecvente sunt restituirile, care sunt principalele încălcări și dacă sancțiunile sunt efective.

Nevalidările

Cele mai multe desemnări sunt respinse pentru că oamenii au datorii fiscale și nu știu asta la timp. Problema nu este lipsa dorinței de a susține o organizație, ci faptul că sistemul nu îi ajută suficient să verifice dinainte dacă sunt eligibili. Fiindcă acest lucru se repetă aproape în fiecare an, este clar că nu vorbim despre cazuri izolate, ci despre o problemă constantă de informare și de funcționare a mecanismului. În 2025, potrivit datelor preliminare, din peste 42 000 de desemnări circa 2 000 nu au fost validate.

Mitul că „cultele religioase vor lua tot”

Temerea prezentă în primii ani ai mecanismului nu a apărut din senin. Ea era alimentată de percepția larg răspândită că instituțiile religioase se bucură, în mod tradițional, de mult mai multă încredere publică decât ONG-urile, în timp ce încrederea în organizațiile societății civile era considerabil mai redusă. Chiar rapoartele timpurii arătau că lipsa de încredere în ONG-uri era unul dintre motivele pentru care o parte dintre contribuabili nu participau la mecanism. În acest context, era firesc să existe teama că, odată deschis mecanismul atât pentru ONG-uri, cât și pentru culte, entitățile religioase vor atrage partea dominantă a fondurilor. Totuși, această temere nu s-a confirmat în practică. Din datele primului an, ONG-urile au primit circa 90% din suma validată, iar entitățile religioase aproximativ 10%. Tendința s-a menținut și în anii următori. Prin urmare, problema reală a mecanismului nu a fost capturarea lui de către culte, ci concentrarea fondurilor în jurul unor beneficiari mari, bine conectați și mai capabili să mobilizeze contribuabili.

A reușit mecanismul să fie un instrument de sustenabilitate financiară?

Răspunsul, în forma actuală, este: mai degrabă nu. Sunt cel puțin cinci motive. Primul, participarea rămâne redusă în raport cu baza potențială de contribuabili. Al doilea, sumele sunt prea concentrate pentru a consolida pluralismul sectorului. Al treilea, lipsa unor raportări publice coerente despre utilizarea banilor slăbește încrederea. Al patrulea, mecanismul funcționează mai

bine pentru organizațiile cu rețele puternice, capital de imagine sau legături instituționale, nu neapărat pentru organizațiile care livrează cele mai importante servicii sociale sau cele mai relevante activități de interes public. Al cincilea, mecanismul nu a fost însoțit de o politică publică constantă de informare, stimulare și evaluare a impactului.

Oportunități de consolidare a mecanismului de desemnare procentuală

Majorarea cotei de redirecționare de la 2% la 3%

[Programul de dezvoltare a organizațiilor societății civile](#) pentru perioada 2024–2027 prevede în mod expres examinarea oportunității majorării cotei de redirecționare de la 2% la 3%, ceea ce arată că autoritățile au recunoscut că mecanismul, în formula actuală, nu și-a atins potențialul. Datele analizate în această notă susțin această concluzie. După nouă cicluri complete de implementare, mecanismul este funcțional, cunoscut și relativ stabil, însă continuă să mobilizeze doar o parte redusă din bazinul său natural de contribuabili dar și sume mici, dacă este să raportăm majoritatea beneficiarilor (cu excepția celor conectați la resurse publice). În aceste condiții, majorarea cotei poate fi privită ca o măsură legitimă de intensificare a impactului financiar al mecanismului, fără a schimba arhitectura sa de bază.

În același timp, majorarea de la 2% la 3% nu trebuie tratată ca o soluție autonomă la problemele structurale identificate. Creșterea cotei ar putea duce, în mod firesc, la o majorare a volumului total al sumelor redirecționate, însă nu ar corecta automat participarea redusă, concentrarea resurselor către un număr restrâns de beneficiari, lipsa raportărilor publice coerente și nevalidările persistente. Cu alte cuvinte, dacă mecanismul actual distribuie inegal resursele și funcționează cu transparență incompletă, o cotă mai mare riscă să amplifice aceleași dezechilibre, nu să le rezolve. Din această perspectivă, întrebarea corectă nu este doar dacă statul își poate permite o cotă de 3%, ci dacă mecanismul este suficient de matur instituțional pentru a gestiona credibil o cotă mai mare.

Prin urmare, oportunitatea majorării la 3% poate fi apreciată favorabil, dar condiționat. O astfel de modificare ar avea sens dacă este însoțită de aplicarea efectivă a obligațiilor de raportare, de publicarea sistematică a rapoartelor beneficiarilor, de măsuri de reducere a nevalidărilor și de o evaluare clară a impactului asupra organizațiilor mici și locale. Altfel spus, 3% poate fi un pas util, însă numai după ce sunt reparate vulnerabilitățile care au însoțit mecanismul în primul său deceniu de implementare.

Înainte de o modificare legislativă, ar fi prudentă o analiză de impact separată.

Extinderea mecanismului și pentru persoanele juridice

[Programul 2024–2027](#) prevede și examinarea oportunității extinderii mecanismului pentru persoanele juridice, iar această opțiune merită analizată serios. În contextul în care mecanismul actual, limitat la persoanele fizice, nu a devenit un pilon de sustenabilitate financiară pentru sectorul asociativ, includerea persoanelor juridice ar putea deschide o sursă internă suplimentară de finanțare. O asemenea extindere ar avea și o logică de politică publică mai largă: ar stimula implicarea mediului de afaceri în susținerea cauzelor de interes public, ar diversifica baza de finanțare a organizațiilor necomerciale și ar reduce, cel puțin parțial, dependența acestora de finanțarea externă. În special pentru organizațiile locale, o asemenea reformă ar putea crea punți mai solide cu comunitatea economică locală.

Experiența comparată arată, însă, că o asemenea extindere trebuie privită cu multă prudență. Cel mai relevant exemplu este Slovacia, singura țară din regiune care a permis și persoanelor juridice să desemneze un procent din impozitul pe venit către organizații eligibile. Modelul slovac a generat volume importante de resurse pentru sectorul necomercial și a devenit, în anumite perioade, chiar mai valoros decât componenta aferentă persoanelor fizice. Totuși, aceeași experiență a produs și efecte problematice: o concentrare accentuată a fondurilor în jurul unor fundații corporative, folosirea mecanismului ca instrument de branding și marketing de către companii, precum și controverse politice repetate privind legitimitatea și costul fiscal al sistemului. Tocmai din acest motiv, Slovacia a introdus ulterior un model mai prudent, în care accesul companiei la o cotă mai mare de desemnare a fost condiționat de existența unor donații reale din profitul propriu, tocmai pentru a evita transformarea mecanismului într-o simplă realocare fiscală fără componentă autentică de responsabilitate socială.

Pentru Republica Moldova, lecția principală a experienței slovace este că extinderea mecanismului la persoanele juridice poate crește substanțial volumul resurselor disponibile, dar poate și amplifica dezechilibrele deja existente. Dacă în cazul persoanelor fizice mecanismul a produs deja tendințe de concentrare în jurul unor beneficiari mari sau conectați, în cazul persoanelor juridice există riscul ca aceste dezechilibre să se accentueze. Fără garanții clare, companiile mari sau actorii economici afiliați unor instituții publice ori unor rețele de influență ar putea direcționa sume disproporționate către organizații apropiate, ceea ce ar afecta echitatea și finalitatea publică a mecanismului, ca instrument de susținere a sectorului necomercial.

În plus, această eventuală reformă nu poate fi analizată izolat de celelalte instrumente fiscale existente. Programul 2024–2027 prevede și examinarea majorării plafonului de deductibilitate pentru donații, de la 5% la 15%, iar cele două discuții trebuie corelate pentru a evita apariția unui sistem incoerent, fragmentat sau ușor de instrumentalizat. O eventuală extindere către persoanele juridice ar trebui să fie însoțită de reguli speciale privind transparența, prevenirea afilierii abuzive, raportarea distinctă a utilizării fondurilor și, eventual, de condiționarea cotei maxime de existența unor donații corporative reale, după modelul slovac.

La 14 noiembrie 2025, în cadrul unor discuții desfășurate cu reprezentanți ai părților implicate în mecanismul desemnării procentuale, oficiali ai autorităților fiscale au exprimat rezerve față de extinderea mecanismului către persoanele juridice, apreciind că, în etapa actuală, sistemul nu este suficient de pregătit din punct de vedere administrativ și de control pentru o asemenea reformă.

Înainte de o eventuală modificare legislativă, ar fi prudentă realizarea unei analize de impact separate, inclusiv asupra organizațiilor mici și locale, asupra organizațiilor cu utilitate socială ridicată, dar cu vizibilitate publică redusă, precum și asupra raportului dintre desemnarea procentuală și celelalte stimulente fiscale existente pentru donații.

Introducerea unui formular separat pentru desemnarea procentuală, distinct de CET18

O direcție de reformă care merită examinată separat este desprinderea desemnării procentuale de declarația CET18 și instituirea unui formular autonom, dedicat exclusiv opțiunii de redirecționare. Una dintre slăbiciunile practice ale modelului moldovenesc este tocmai faptul că opțiunea civică de a susține o organizație este legată de un formular fiscal mai amplu, perceput de mulți contribuabili ca tehnic, inutil de complex sau relevant doar pentru obligația de raportare fiscală. Modelul românesc oferă aici un exemplu util: ANAF (FISC-ul din România) folosește formularul 230, o cerere distinctă pentru direcționarea unei cote de până la 3,5% din impozit, separată de alte formulare fiscale, care poate fi completată direct de contribuabil sau de împuternicit și poate fi folosită inclusiv pentru aceeași opțiune pe o perioadă de până la 2 ani.

Avantajul principal al unui asemenea model este reducerea costului administrativ al participării. În România, formularul separat poate fi depus în format hârtie și, opțional, chiar prin intermediul entității beneficiare, care transmite electronic către autoritatea fiscală o situație centralizatoare a cererilor primite. Pentru Republica Moldova, o formulă similară ar putea însemna un formular simplu, scurt și standardizat, disponibil atât online, cât și pe hârtie, prin care contribuabilul să poată desemna beneficiarul fără a parcurge întregul traseu CET18.

Un formular separat ar trata desemnarea procentuală ca pe un act distinct de participare civică, nu ca pe un accesoriu birocratic al declarației fiscale. El ar putea crește participarea, ar face mecanismul mai accesibil pentru salariații care nu au, în mod obișnuit, o relație activă cu declarațiile fiscale și ar permite campanii publice mai simple și mai clare. Totuși, un asemenea model ar trebui introdus doar împreună cu garanții: trasabilitate electronică, confirmarea opțiunii contribuabilului, reguli clare pentru depunerea prin intermediari și un mecanism credibil de control al formularelor colectate de beneficiari.

Înainte de o eventuală modificare legislativă, ar fi indicată o analiză de impact separată.

Recomandări

După aproape un deceniu de funcționare, mecanismul 2% din Republica Moldova poate fi considerat o politică publică stabilizată, dar nu încă matură. [Experiența comparată](#) arată că asemenea mecanisme nu devin relevante prin simpla lor existență, nici prin majorarea automată a cotei, ci printr-o combinație de simplitate procedurală, predictibilitate administrativă, transparență reală, evaluare periodică și integrare într-o politică mai largă de susținere a societății civile. Consolidarea mecanismului 2% trebuie gândită, prin urmare, nu doar ca o discuție despre procente, ci ca o discuție despre calitatea designului său instituțional.

1. Menținerea caracterului mixt al desemnării, nu trecerea bruscă la model exclusiv online

Datele arată că o majoritate a contribuabililor continuă să utilizeze depunerea fizică a declarației fiscale. O digitalizare completă trebuie precedată de tranziție.

2. Clarificarea legislativă a noțiunii aplicabile beneficiarilor eligibili

Legislația trebuie să elimine confuzia dintre desfășurarea activităților de utilitate publică și pretinsul „statut de utilitate publică” ca precondiție separată pentru acces la mecanism. În acest sens este imperios necesar inclus modificarea formulării utilizate de Codul Contravențional.

3. Publicarea efectivă și sistematică a rapoartelor de utilizare a sumelor

Prevederea există în Regulament; ea trebuie aplicată în mod complet și într-un format accesibil publicului.

4. Publicarea anuală a unui raport consolidat privind mecanismul 2%

În 2025, Serviciul Fiscal de Stat (SFS) se pare că a încetat practica de a publica un raport consolidat privind utilizarea mecanismului. Acesta conținea informații valoroase pentru utilizatori, sumele validate, profilul celor care desemnau și localitățile de unde proveneau cei mai activi contribuabili.

5. Intervenții pentru reducerea nevalidărilor

SFS și alte autorități implicate trebuie să ofere contribuabililor un mecanism simplu și vizibil de verificare preventivă a datoriilor fiscale, înainte de expirarea termenului de depunere.

6. Evaluarea separată a impactului asupra organizațiilor mici și locale

Mecanismul trebuie analizat și prin prisma echității de acces, nu doar a volumului total al sumelor transferate.

7. Examinarea oportunității introducerii unui formular separat pentru desemnarea procentuală, distinct de CET18

Lecția comparativă este că simplitatea procedurală influențează direct rata de participare. Un formular autonom, scurt și standardizat, disponibil online și pe hârtie.

8. Majorarea cotei de la 2% la 3%

O majorare a cotei poate fi justificată ca măsură de intensificare a impactului financiar al mecanismului.

9. Examinarea oportunității extinderii mecanismului către persoanele juridice doar după o analiză de impact.

Implicarea persoanelor juridice poate crește semnificativ volumul resurselor, dar poate genera și concentrarea resurselor către entități afiliate.

10. Campanii publice permanente.

Informarea despre Legea 2% ar trebui să facă parte din cultura fiscală și civică a societății, nu să apară doar în perioada campaniilor de desemnare.





Puteți susține activitățile
de cercetare și advocacy
ale CRJM printr-o
[donație online.](#)

CENTRUL DE RESURSE JURIDICE DIN MOLDOVA



str. A. Șciusev 33,
MD-2001, Chișinău,
Republica Moldova



+373 22 84 36 01
+373 22 84 36 02



contact@crjm.org



www.crjm.org



crjm.org



crjmoldiva