

Moldova trebuie să înceapă o amplă reformă de consolidare fiscală pentru a aduce deficitul bugetar în limite controlabile

Adrian Lupușor | 26 mai, 2026

În această analiză aducem în discuție o problemă structurală a economiei moldovenești despre care se discută insuficient, dar care, de la an la an, devine o constrângere economică tot mai pregnantă: deficitul bugetar. În analiză explicăm de ce un deficit bugetar mare și persistent (4-5% din PIB) este o problemă pentru mediul investițional și creșterea economică sustenabilă, dar mai cu seamă cum acesta poate fi stabilizat. În particular, punem accent pe necesitatea stabilizării finanțelor publice în baza creșterii spațiului fiscal, prin reducerea multiplelor facilități fiscale, combaterea evaziunii fiscale și economiei informale. În același timp, contrar unor opinii vehiculate în spațiul public, argumentăm că spațiul pentru optimizarea cheltuielilor publice este limitat, ceea ce face consolidarea fiscală singura strategie clară pentru aducerea deficitului bugetar în limite controlabile (maxim 2-3% din PIB).

Deficitul bugetar este de două ori mai mare față de nivelul optim, iar presiunea acestuia pe economie este majoră

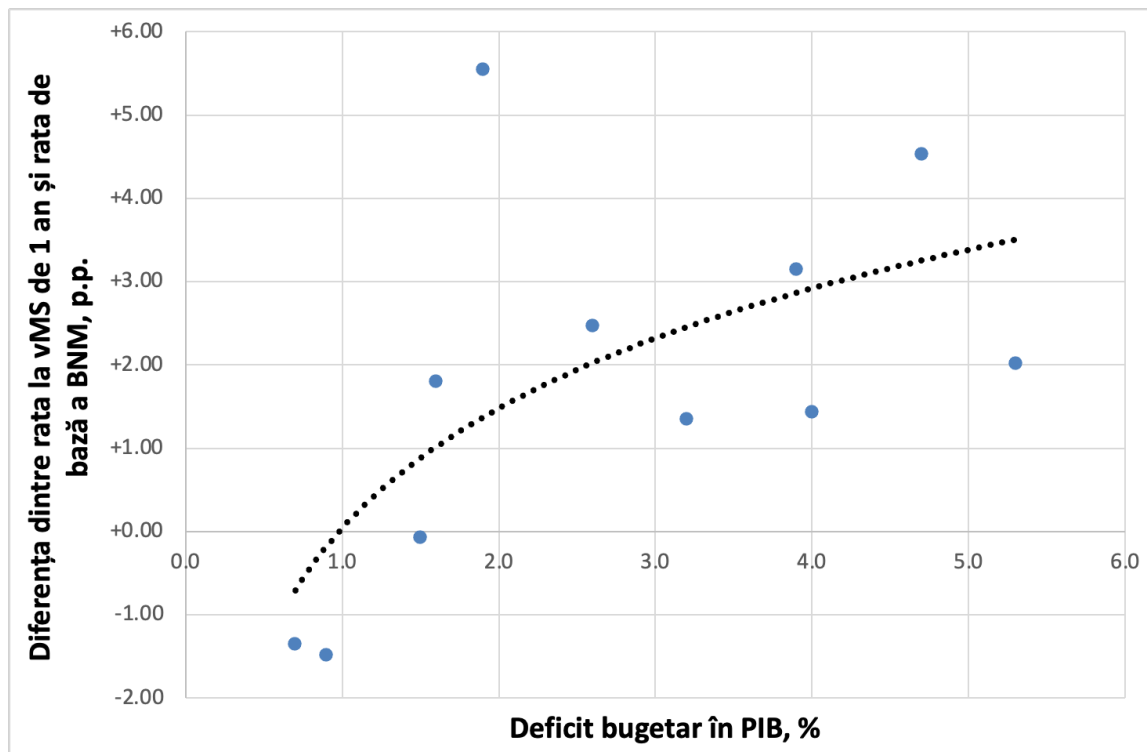
Deficitul bugetar din ultimii ani a atins valori de 4-5% din PIB, marcând dezechilibre majore și persistente la nivelul sistemului de finanțe publice. Este adevărat că aceasta reflectă impactul multiplelor șocuri externe adverse din ultimii ani (pandemia Covid din 2020, criza energetică și inflaționistă). Mai mult decât atât, deficitul bugetar are caracter preponderent structural, deci nu este cauzat de ciclurile economice, ci de anumite deficiențe sistemice care alimentează dezechilibrele bugetare pe termen lung.¹

Problema este că deficit bugetar structural persistent, în contextul Republicii Moldova, este mai curând o constrângere și nu un impuls pentru creșterea economică. În primul rând, persistența unui deficit bugetar înalt determină Guvernul să se împrumute tot mai mult de la băncile comerciale. La moment, circa 40% din datoria de stat este internă, care se contractează la dobânzi relativ ridicate (9-10%). Deci, un deficit bugetar mai mare implică o concurență mai mare dintre Guvern și sectorul privat pentru resursele creditare ale băncilor comerciale. În rezultat, o bună parte din lichiditățile bancare care puteau fi alocate pentru credite și investiții în sectorul privat ajung de fapt să crediteze statul. În așa mod este erodat potențialul economic al țării deoarece finanțarea unui deficit bugetar structural implică un efect de multiplicare pentru creșterea economică mult mai mică față de creditarea activității investiționale în sectorul privat. În concluzie, deși un deficit bugetar poate părea că are efect stimulat asupra creșterii economice, în realitate acesta umflă costurile de deservire a datoriei interne și subminează intermedierea financiară, cu efecte adverse clare asupra creșterii economice. Astfel, Moldova rămâne țara cu una din cele

¹ https://www.bnm.md/files/Caseta_RI_mai_2026.pdf

mai mici ponderi a creditului bancar în PIB din regiune (doar 29% în 2025), iar relația clară dintre dimensiunea deficitului bugetar și costurile de finanțare a datoriei interne este prezentată în figura de mai jos.

Figura 1. Relația dintre ponderea deficitului bugetar în PIB (%) și spread-ul dintre rata medie la VMS de 1 an și rata de bază a BNM (p.p.), pentru anii 2010-2025



Sursa: calculele autorului în baza datelor BNM și MinFin

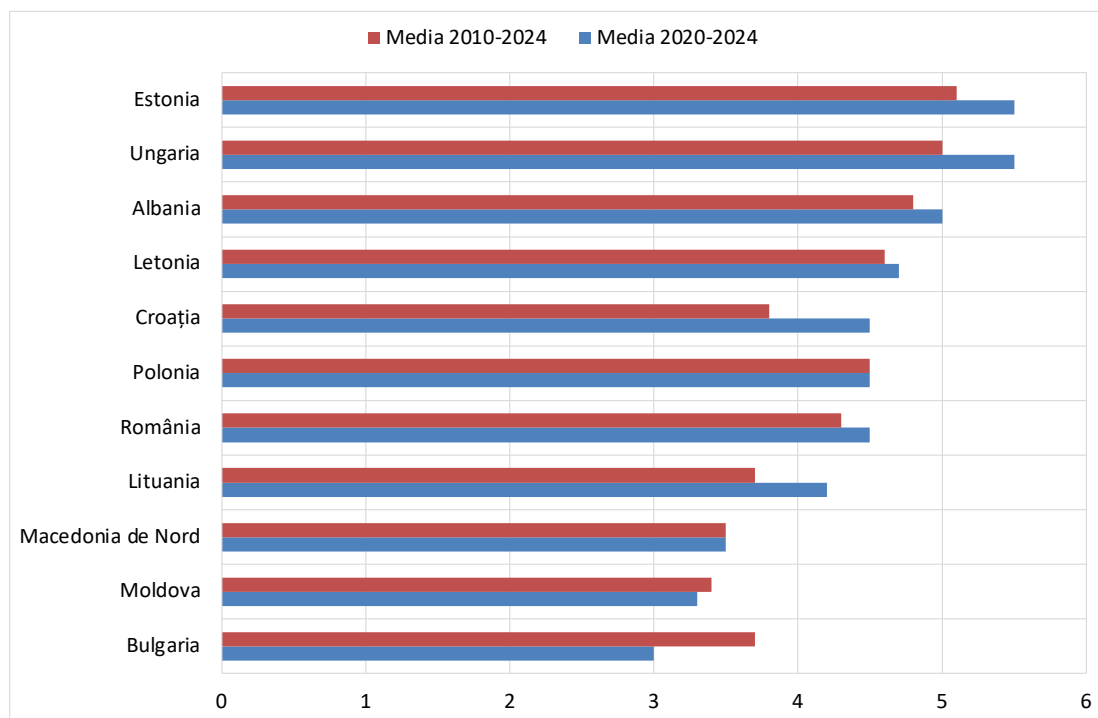
Un deficit bugetar înalt este și o problemă pentru politica monetară. În primul rând, aceasta implică o sursă adițională de risc inflaționist, mai ales în contextul unui deficit structural persistent așa cum îl avem în Moldova. Deci, pe lângă alți factori inflaționști, politica monetară trebuie să facă față de riscurilor inflaționiste alimentate de deficitul bugetar, fapt ce pune presiuni adiționale pe autoritatea monetară, dar și subminează eficiența politicii monetare. În al doilea rând, un deficit bugetar înalt, care duce la randamente mai mari la VMS (așa cum am vedem în figura 1), subminează apetitul de risc al băncilor: dacă creditarea statului, care implică riscuri minime, la dobânzi de 9-10% este profitabilă, de ce băncile ar fi interesate să crediteze sectorul real la dobânzi comparabile? Aceasta explică nivelul înalt de lichidități din sistemul bancar, care îngreunează canalele de transmisie a deciziilor de politică monetară și determină banca centrală să sterilizeze periodic excesul de lichidități din sistem. Deci, în timp ce sectorul real se plânge pe acces limitat la creditul bancar, BNM este nevoită să sterilizeze permanent excesul de lichidități din sistem. Un asemenea paradox este un semnal al unei probleme structurale alimentate de deficitul bugetar structural persistent. Ironia este că tot Guvernul, din contul bugetului de stat, încearcă să implementeze programe de stat pentru a facilita accesul sectorului real la credite bancare.

Cauza deficitului bugetar structural este mai curând spațiul fiscal limitat și nicidecum cheltuielile publice excesive

Comparativ cu alte state din regiune, cheltuielile publice în Moldova sunt relativ mici. Pe parcursul ultimelor cincisprezece ani, Republica Moldova a cheltuit, în medie, 35,6% din PIB prin sectorul public, față de o medie a comparatorilor regionali de 39,4%. Decalajul de aproximativ 3,8 puncte procentuale nu este neglijabil; el echivalează cu mai mult de jumătate din deficitul curent al Republicii Moldova, doar din diferența de poziționare în clasamentul regional. Plasarea pe categorii de țări întărește această imagine. Astfel, Republica Moldova cheltuie mai puțin decât țările cu sectoare publice extinse — Ungaria (49,0%), Croația (46,9%), Polonia (43,7%); mai puțin decât statele baltice — Estonia (40,6%), Letonia (39,5%), chiar și Lituania (36,6%); și mai puțin decât vecinii din UE — România (37,7%), Bulgaria (38,4%). Singurele economii din eșantion cu un raport mai redus sunt Albania (29,7%) și Macedonia de Nord (31,8%), ambele țări din Balcanii de Vest cu un rol istoric mai limitat al statului în economie.

Mai mult decât atât, comparațiile internaționale sugerează că Moldova trebuie să crească cheltuielile publice pentru investiții capitale, care au cele mai mari efecte de multiplicare față de alte cheltuieli publice. Pentru o economie ca cea a Republicii Moldova, în care creșterea potențială depinde decisiv de stocul de capital fizic și de productivitate, întrebarea relevantă nu este dacă statul cheltuie mult, ci dacă cheltuie productiv. Republica Moldova a alocat, în medie, 3,4% din PIB pentru investiții publice în perioada 2010–2024 și 3,3% din PIB pentru 2020–2024, fiind unul din cele mai mici nivele din regiune (figura 2).

Figura 2. Investiții publice capitale, pondere în PIB, %



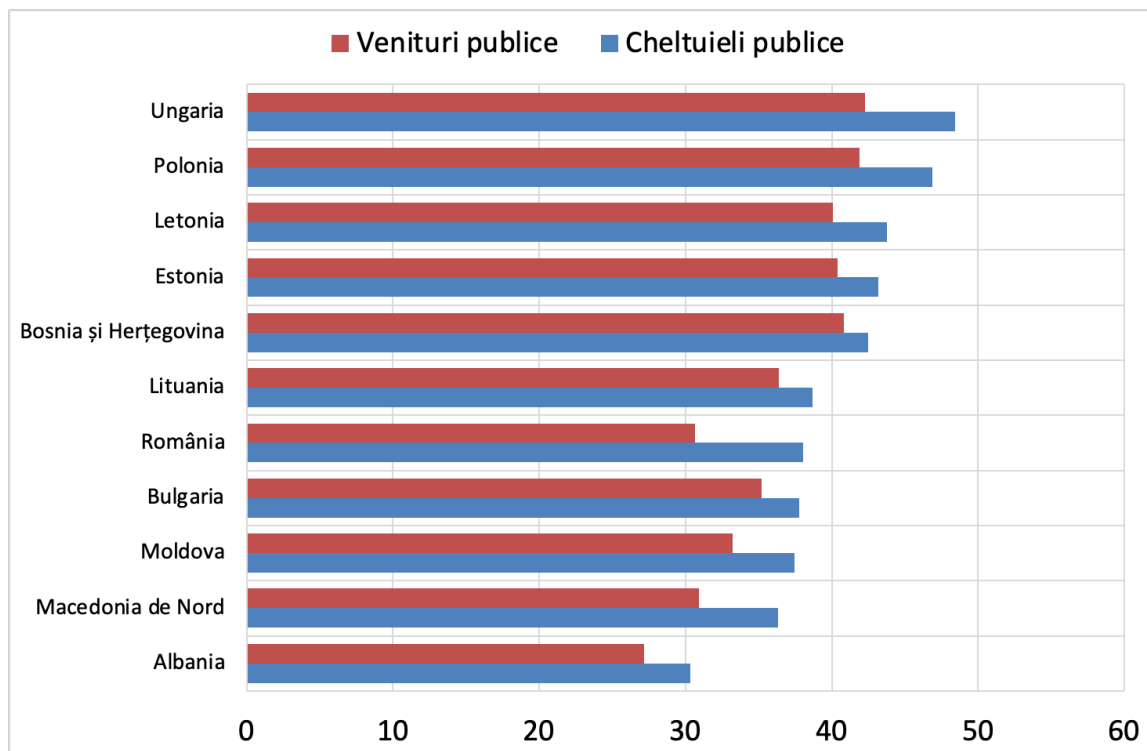
Sursa: Calculele autorului în baza datelor FMI și Băncii Mondiale

Sub-investiția publică pe termen lung lasă urme cuantificabile asupra capacității de creștere a economiei. Literatura empirică sugerează că un punct procentual din PIB suplimentar investit public, susținut pe cinci-șapte ani, generează un câștig de PIB potențial de 0,3–0,5 puncte procentuale anual, prin canalele clasice: stoc de capital fizic, productivitate, externalități pozitive asupra investiției private. Aplicat Republicii Moldova, decalajul mediu de –0,9 p.p. față de comparatori, susținut timp de cincisprezece ani, ar putea explica un PIB potențial cu 4–7% mai mic decât ar fi fost dacă investiția publică ar fi convers cu regiunea.

Prin urmare, deficitul bugetar trebuie redus mai curând din contul extinderii bazei impozabile, și nu a cheltuielilor publice

Diagnosticul comparativ sugerează că ajustarea fiscală necesară pentru a aduce deficitul la o traiectorie sustenabilă (2–3% din PIB pe termen mediu) ar trebui condusă predominant prin venituri. Figura 3 indică în mod clar că, în timp ce cheltuielile publice în Moldova sunt sub-media din regiune, volumul colectărilor fiscale ca și pondere în PIB sunt și mai mici în termeni relativi. În medie, pentru 2020-2025, ponderea veniturilor publice în PIB a constituit, Moldova, doar 33,2%, comparativ cu 35,2% în Bulgaria, 36,4% în Lituania sau 40,8% în Bosnia și Herțegovina.

Figura 3. Ponderea veniturilor și cheltuielilor publice în PIB, media pentru 2020-2025, %



Sursa: Calculele autorului în baza datelor FMI

Prin urmare, Moldova are nevoie de o reformă fiscală amplă menită să extindă baza impozabilă, cu păstrarea spațiului pentru creșterea cheltuielilor publice,

în special pentru salarii și investiții. Lărgirea bazei impozabile ar trebui să aibă loc din contul excluderii multiplelor facilități fiscale, în special cele care reies din cota diferențiată a TVA, dar și din combaterea economiei informale. Lărgirea bazei impozabile, reducerea tax gap-ului la TVA (estimat de FMI la 25–30% din potențialul de colectare), formalizarea graduală a economiei informale și modernizarea Serviciului Fiscal de Stat constituie măsuri capabile să livreze între 2 și 4 puncte procentuale din PIB în venituri suplimentare pe parcursul a patru-cinci ani, conform estimărilor partenerilor externi.²

Ajustarea condusă prin venituri prezintă și un avantaj macroeconomic suplimentar. Spre deosebire de tăierile de cheltuieli, care au multiplicatori fiscali mari și sunt puternic contracționiste pe termen scurt, formalizarea și reducerea evaziunii largesc baza impozabilă fără a deprima cererea agregată în aceeași măsură. Drept urmare, politica monetară își va recăpăta gradual și spațiul de manevră, Banca Națională urmând să diminueze treptat sterilizările masive prin care neutralizează acum impulsul fiscal, iar presiunea pe piața titlurilor de stat ar scădea, eliberând credit pentru sectorul privat și, respectiv, pentru impulsivitatea creșterii economice.

Este important să accentuăm că extinderea bazei impozabile nu implică majorări de impozite, ci diminuarea fragmentării Codului Fiscal prin excluderea mai multor facilități și excepții fiscale care induc multiple inechități și creează spațiu pentru evaziuni fiscale. Cea mai mare problemă, din această perspectivă, este pe partea de TVA. Chiar dacă Moldova are cota TVA standard de 20%, cota TVA efectivă este de două ori mai mică – de circa 10%. Aceasta înseamnă că anual peste 30 miliarde MDL nu ajung la buget din cauza multiplelor cote TVA diferențiate (ex: se aplică cota redusă TVA la pâine, lapte, medicamente, gaze naturale, agricultură în formă naturală, zahăr, biocombustibil, HoReCa, produse igienice etc., iar pentru imobile, autoturisme sau majoritatea serviciilor nici nu se aplică TVA).

Unificarea cotei TVA și restrângerea sistematică a facilităților, excepțiilor și cotelor reduse reprezintă una dintre cele mai eficiente reforme fiscale posibile, atât pentru consolidarea veniturilor bugetare, cât și pentru echitatea reală a sistemului de impozitare indirectă. Din perspectiva echității, cotele reduse și scutirile funcționează de facto ca subvenții implicite, nedirecționate și opace, ale căror principali beneficiari în valoare absolută nu sunt gospodăriile cu venituri mici, așa cum sugerează retorica protejării puterii de cumpărare, ci consumatorii cu venituri mari, care au un volum considerabil mai ridicat de consum din bunurile vizate; subsecvent, fiecare leu de cheltuială fiscală alocat prin cota redusă produce un transfer regresiv, în timp ce aceeași resursă, redistribuită prin alocații sociale țintite sau prin compensații condiționate de venit, ar genera un beneficiu net mai mare pentru segmentele vulnerabile. În plus, scutirile respective nu doar reduc veniturile bugetare, ci și rup lanțul TVA. Spre exemplu, un contribuabil care vinde un bun scutit (locuință, servicii medicale, transport public) nu poate deduce TVA-ul pe achiziții, deci acest TVA devine cost și se transferă în prețul final, dar invizibil. Aceasta înseamnă că „scutirea” de TVA reprezintă, în realitate, o impozitare ascunsă cu o cotă neuniformă, care depinde de proporția costurilor intermediare. Lanțul

² FMI, TA Report 26/017, februarie 2026,

TVA distorsionat constituie una dintre cauzele principale ale tax gap-ului semnificativ la TVA estimat de FMI.³

Unificarea cotei TVA și restrângerea sistematică a facilităților, excepțiilor și cotelor reduse reprezintă una dintre cele mai eficiente reforme fiscale posibile, atât pentru consolidarea veniturilor bugetare, cât și pentru echitatea reală a sistemului de impozitare indirectă. TVA constituie, de departe, cea mai importantă sursă de venituri a bugetului de stat al Republicii Moldova, iar fiecare punct procentual pierdut prin proliferarea cotelor reduse, scutirilor sectoriale și regimurilor speciale erodează direct capacitatea statului de a finanța servicii publice de bază. Pe de o parte, multiplicarea cotelor TVA generează complexitate administrativă considerabilă, costuri de conformare ridicate atât pentru contribuabili, cât și pentru Serviciul Fiscal de Stat, precum și oportunități sistematice de optimizare fiscală abuzivă. Pe de altă parte, din perspectiva echității, cotele reduse și scutirile funcționează de facto ca subvenții implicite, nedirecționate și opace, ale căror principali beneficiari în valoare absolută nu sunt gospodăriile cu venituri mici, așa cum sugerează retorica protejării puterii de cumpărare, ci consumatorii cu venituri mari, care au un volum considerabil mai ridicat de consum din bunurile vizate; subsecvent, fiecare leu de cheltuială fiscală alocat prin cota redusă produce un transfer regresiv, în timp ce aceeași resursă, redistribuită prin alocații sociale țintite sau prin compensații condiționate de venit, ar genera un beneficiu net mai mare pentru segmentele vulnerabile.

³ FMI, TA Report 26/017, februarie 2026