

Problematika datoriilor la buget sau cum fortificăm managementul creanțelor bugetare și fiscale

Iurie GOTIȘAN
Director de program, „Expert-Grup”

Iulie, 2025

În linii mari, dinamica evenimentelor din ultima perioadă ar sugera simplul raționament că Republica Moldova a intrat într-o etapă de profunde schimbări sectoriale, în special economice. Avansarea parcursului european se realizează la turații maxime, reformele de ramură se implementează, aparent, pe filieră plenară de modernizare sectorială și la randament sporit. În pofida unor dinamici mai puțin favorabile care vin pe filiera de comerț extern, sunt constatate dinamici pozitive pe latura de colectare a veniturilor la stat, a impozitelor, de contracarare a economiei informale și luptei cu marii datornici la buget. Anume acest din urmă element, implicit arieratele și creanțele la bugetul de stat, administrarea și gestionarea acestora respectiv, constituie un element destul de încordat pentru reziliența socială și economică din stat.

Bunăoară, suma totală a datoriei agenților economici la Bugetul Public Național (BPN, care cuprinde Bugetul de Stat – BS, Bugetul Asigurărilor Sociale de Stat – BASS, Fondul Asigurărilor Obligatorii de Asistență Medicală – FAOAM și Bugetele Locale – BL) este de puțin peste 11,52 miliarde lei¹, valoare ce constituie echivalentul a 3,6% din PIB pentru 2024. Astfel, în categoria arieratelor nerecuperate se înscrie suma de bază, penalitățile și restanțele aferente obligațiilor fiscale luate la evidență specială, inclusiv plățile contribuabililor aflați în procedură de insolvență, de faliment sau procedura simplificată de faliment și care perpetuează ani de zile. Or, marea provocare pentru autorități este anume colectarea acestor arierate, respectiv fortificarea managementului creanțelor la bugetul de stat acumulate de-a lungul anilor.

Status quo-ul arieratelor bugetare

În pofida mai multor evoluții nefaste din economie în ultima perioadă, inclusiv pe dimensiunea mai multor indicatori economici, precum diminuarea PIB, creșterea „deficitelor gemene” (“*twin deficits*”) – adică de existența simultană a deficitului bugetar și celui comercial care sunt în ascensiune, a deficitului de cont curent, sistemul economic, implicit bugetul de stat, se confruntă și cu mari arierate (datorii) financiare. Ponderea arieratelor la bugetul public național este echivalentul a peste 17% din veniturile fiscal-bugetare pentru 2024, venituri estimate la peste 66,6 miliarde lei. Or, în pofida creșterii nominale a celui din urmă indicator, acestea sunt printre cele mai joase din Europa și regiune - fiind în jur de 20% din PIB față de media de 40% din UE².

¹ [NU-396-MF-2025_0.pdf](#) (pag. 38)

² Ibidem.

Aceste dezechilibre, mai cu seamă cel dual, indică vulnerabilități structurale cu implicații critice pentru mediul de afaceri, pentru investitori, dar și pentru populație *per ansamblu*. Ar fi, deopotrivă, și o situație alarmantă în care se află Republica Moldova de ceva vreme, implicit cu perpetuarea datoriilor la buget de la un an la altul. Mai mult, riscurile cu care vin aceste dezechilibre sunt multiple, amintind doar câteva: creșterea inflației, creșterea dobânzilor, a riscului de țară, deprecierea monedei naționale, reducerea competitivității economiei în raport cu piețele externe sau chiar instabilitate socială și politică. Bunăoară, datoria publică a Republicii Moldova (atât internă, cât și externă) este de cca 126 miliarde lei, ceea ce constituie în jur de 40% din PIB. Or, subiectul datoriei cuprinsă de contextul acestei note analitice (adică 11,52 mlrd. Lei) ar prezuma o pondere de peste 9% din datoria publică totală.

Tabel 1. Restanțele agenților economici la Bugetul Public Național, miliarde LEI, 2024

	Total restanțe dintre care:	Plăți de bază	Amenzi	Majorări de întârzieri
BPN (Buget Public)	11,52	6,22	1,96	3,34
BS (Buget de Stat)	9,53	4,77	2,27	2,49

Sursa: https://gov.md/sites/default/files/media/documents/sedinte-de-guvern/2025-05/NU-396-MF-2025_0.pdf

De fapt, cifrele privind creanțele agenților economici către buget indică faptul că dimensiunile problemei sunt destul de grave (**Tabel 1**). Adevărul este că o bună parte a acestei imense datorii sunt pe seama amenzilor, penalităților și majorărilor de întârziere aplicate de Serviciul Fiscal de Stat (SFS), însă mai mult de jumătate din aceste arierate o reprezintă datoria de bază. Logica nedumerire de context ar fi să se întrebe de unde și în ce mod s-a acumulat o asemenea datorie.

Pe de o parte, în raportul privind executarea bugetului de stat pentru 2024, Ministerul Finanțelor nu oferă careva detalii despre cauzele acumulării acestei datorii și cine sunt datornicii. Totuși, Serviciul Fiscal de Stat actualizează cu regularitate o „listă neagră”³ a entităților aflate în insolvabilitate și a căror creanțe fiscale către buget sunt expuse spre cesionare, fiind relativ lejer să se identifice marii datornici cu creanțe de milioane la buget. În același timp, asemenea subtilități sunt făcute publice și de către actorii jurnalismului economic de investigație⁴.

Pe de altă parte, însă, informațiile publice de context indică că o bună parte a acestei datorii sugerează o geneză existențială de cca un deceniu, altfel spus de pe timpul fraudei bancare. Mai mult, grosul acestor arierate (restanțe) – de peste 8,2 miliarde lei – este pe seama unor companii aflate în procedură de insolvabilitate, de faliment sau procedură simplificată de faliment. O exhaustivă analiză a listei, respectiv a numărului considerabil de firme și companii, prezumă o lipsă critică de eficiență în procesul de recuperare a datoriilor, implicit faptul că mai mulți din debitorii problematici în scheme de evaziune fiscală fie au fost părtași și avut conexiuni cu politicieni, fie afaceriști controversați.

Astfel, informația publică pusă la dispoziție de către SFS relevă că primii 10 datornici din topul listei, respectiv aflați în insolvabilitate, cumulează arierate totale de cca 3,2 miliarde lei, echivalentul bugetului tuturor subdiviziunilor operaționale ale MAI. Bunăoară, cel mai mare debitor către Fisc, respectiv bugetul de stat, este un SRL cu capital străin aflat în procedură de insolvabilitate din 2023 care totalizează datorii în valoare de cca 640 milioane lei. Potrivit unei investigații RISE Moldova⁵, pe durata anilor firma cu pricina a fost implicată în fraude și tranzacții de spălare a banilor, inclusiv în schemele „laundromatului rusesc” și „furtul miliardului” (**figura 1**), deopotrivă cu alți figuranți din „lista neagră” a SFS.

³ <https://sfs.md/ro/pagina/lista-creantelor-fiscale-propuse-spre-cesionare>

⁴ www.mold-street.com

⁵ <https://www.rise.md/articol/conturile-fantoma-de-la-moldindconbank-ale-unui/>

Figura 1. Estimări cifrice din așa-zisele scheme ale „fraudei bancare” și „laundromatului rusesc”

Laundromatul rusesc - via sistemului bancar al Republicii Moldova au fost „spălați” peste **20 miliarde USD**

PIB al Moldovei în 2014 = **8,2 miliarde USD**



= valoare de **2,5 ori mai mare ca PIB-ul** Moldovei

= sumă echivalentă cu **12,2% din PIB-ul** Moldovei

Furtul Miliardului – via a 4 bănci deficiente din Moldova au fost transferați și „pierduți” în Rusia **1 miliard USD**

Sursa: Informații, date și analize deschise, implicit a Centrului Expert-Grup și calculele autorului

Respectiv, analiza datelor și informației publice *vis-a-vis* de marii datornici ai bugetului indică **3** elemente cauzale primare care ar genera datoriile acestora, fie **①** autoritățile (SFS) nu intervin cu decizii, constrângere și executare silită de restituire a creanțelor, creanțe care se acumulează an de an, fie de cele mai multe ori **②** instanțele de judecată dispun inițierea procedurii simplificate a falimentului firmelor, respectiv sumele nu mai pot fi recuperate, fie **③** de o coabitare dubioasă și de interes între firmele problematice și cu datorii și factori din cadrul sistemului judecătoresc (sistem asociat deseori cu imixtiuni coruptibile), care uneori sunt conectați indirect la scheme de evaziune, furt și mușamalizează cazurile.

Actori de administrare și control a arieratelor fiscale

De regulă, întreg procesul de stingere a obligațiilor financiare din partea agenților economici la bugetul public național este administrat și gestionat de către Ministerul Finanțelor *per se*. Însă, modalitatea și controlul genezei acestora, implicit stingerea creanțelor, trecerea plăților de la un tip de plată la altul, prin compensare sau eventuale restituiri ale plăților la conturilor curente ale contribuabililor etc., sunt controlate și administrate de entitățile cu specific de încasare a acestor datorii/creanțe sau pe seama cărora au fost acumulate aceste creanțe, gen SFS, SV, CNAS, CNAM, APP, autoritățile instituțiilor bugetare etc. Astfel, pe lângă varietatea actelor normative de stingere a creanțelor la buget, o relativă limpezire a lucrurilor de context este reglementată și operaționalizată de o ordonanță recentă a Ministerului Finanțelor⁶.

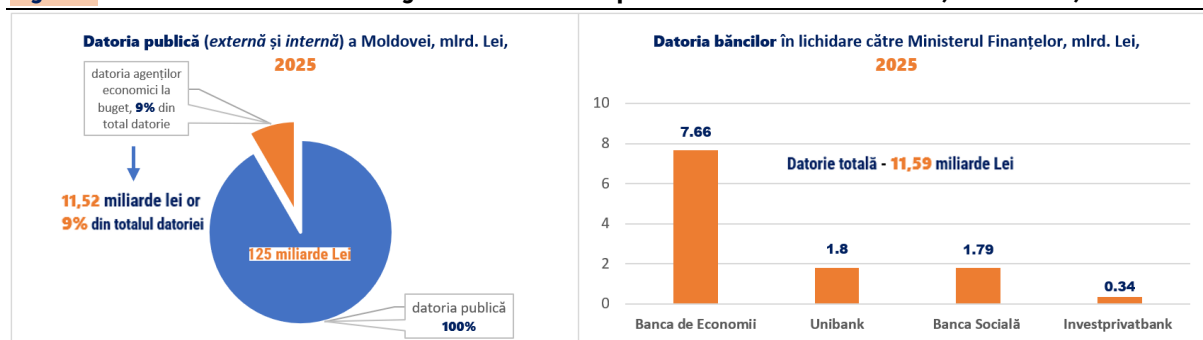
Totuși, principalul act legislativ și normativ, care reglementează stingerea/restituirea datoriilor (creanțelor) către buget și în care sunt stipulate modalitățile procesului ca atare, este Codul Fiscal⁷, respectiv cu toate modificările și amendamentele aferente. *Grosso modo*, problematica primară a subiectului tratat în cadrul acei note vizează în mare parte restanțele agenților economici față de bugetul public național. Respectiv, forma acestor restanțe comportă în parte datoriile fiscale (implicit istorice) ale agenților economici, obligații transpuse prin suma de bază, restanțe la impozite, taxe, majorări de întârzieri la plata penalităților, amenzilor etc. Or, precum s-a specificat supra, datoriile în cauză sunt de peste **11,52** miliarde lei, sumă practic similară ca valoare a datoriei băncilor către Ministerul Finanțelor aflate în proces de lichidare - de **11,59** miliarde lei⁸ (**Figura 2**).

⁶ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=146996&lang=ro

⁷ <https://www.mf.gov.md/ro/content/codul-fiscal-al-republicii-moldova-nr-1163>

⁸ <https://www.mold-street.com/> în baza datelor Ministerului Finanțelor

Figura 2. Ponderea datornicilor la buget din total datorie publică. Similitudini sectoriale, miliarde lei, 2025



Sursa: Open source data, Ministerul Finanțelor, Serviciul Fiscal de Stat (SFS), www.mold-street.com și calculele autorului.

Astfel, având în vedere intensitatea și caracterul acțiunilor întreprinse până în prezent, sau mai degrabă a inacțiunilor din partea autorităților abilitate de control și execuție, urgența impusă de pericolele asociate acestui fenomen pare să nu fie, aparent, pe deplin percepută. Respectiv, acest lucru poate fi atribuit mai multor factori structurali, politici, instituționali și de conjunctură. Or, anumite circumstanțe și percepții specifice Republicii Moldova contribuie astăzi la o reacție mai lentă a factorilor de decizie.

Este un scenariu periculos pentru că experiențele nefericite ale altor țări ne arată că întârzierile și lipsa unor intervenții ferme și adecvate gravității situației conduc de multe ori la crize majore, antrenând după sine consecințe nefaste. Respectiv, cele titrate mai sus, asociate cu insuficiența cronică de acumulări fiscale (acumulări transpuse deopotrivă pe latura de cheltuieli bugetar-sectoriale), coroborate cu suma masivă a arieratelor bugetare, a managementului defectuos a acestora, pune presiuni enorme pe buget.

Constatările tradiționale ale Curții de Conturi și concluzii aferente de context

Constatările Curții de Conturi de-a lungul anilor, instituție care evaluează și constată auditul de conformitate privind realizarea bugetului de stat și exercițiului bugetar, inclusiv a managementul datoriei, a scos în evidență mai multe lacune specificate în context. Acestea au vizat atât neconformarea și indiferența entităților cu datorii de milioane, respectiv istorice, cât și existența unor neajunsuri în legislație, în special lipsa unor pârghii legislative și executorii care pot fi aplicate în cadrul proceselor de insolabilitate instituțională cu referire la încasarea obligațiilor, și care la rândul ar genera un grad redus de colectare a plăților/datoriilor la buget⁹.

Rapoartele, respectiv sesizările și avizările Curții de Conturi¹⁰, vizează în particular firme și companii private cu diversă formă de organizare juridică care de cele mai multe ori au fost și sunt în vizorul investigațiilor jurnalistice precum RISE Moldova, Mold-street, ZdG etc. O bună parte din acestea au avut conexiuni și implicații directe, listându-se în aceleași scheme frauduloase ca "laundromatul rusesc" și „furtul miliardului” și a figuranților de top – V. Platon și Il. Șor. De rând cu acestea, auditul Curții de Conturi scoate în vileag și o serie de întreprinderi de stat, care de fapt sunt în proces de insolvență de ani buni și care au la cherem datorii de zeci de milioane.

În același timp, mai de fiecare dată se invocau discordanțe și neconformități între unele acte normative ce reglementează stingerea/restituirea datoriilor și norme din Codul Fiscal. Or, deseori aceste disonanțe normative, care generează și interpretări distincte deopotrivă, se transpune la o interpretare unilaterală din partea datornicilor către buget pe de o parte și perpetuarea unor situații neclare cu referire la statutul și evidența obligațiilor fiscale aferente contribuabililor aflați în procedură de insolabilitate pe de altă

⁹ <https://ccrm.md/ro/decisions>

¹⁰ [Curtea de Conturi a auditat executarea bugetului de stat pentru anul 2024](#)

parte. Respectiv, această conjunctură de fapt reprezintă riscuri *vis-a-vis* de procesul de raportare de către SFS a datoriei reale la buget.

Totodată, exercițiile de audit ale Curții de Conturi arată că, deseori, restanțele sau datoriile ca atare sunt „umflate” artificial chiar de către entitatea fiscală. Bunăoară, auditul a depistat că în unele cazuri contribuabilii înregistrează restanțe minore la datoria de bază – între 300-900 lei, însă penalitățile aplicate de SFS – implică restanțe de milioane. Respectiv, în mare parte acestea sunt nerecuperabile și, de regulă, pe seama entităților aflate în proces de insolvență sau lichidare.

Mai mult decât atât, procesul și așa dificil de recuperare a datoriilor a fost, aparent, și mai îngreunat printr-un amendament¹¹ la Legea nr. 214/2024, care invocă faptul că de la 1 ianuarie 2025 sunt eliminate restricțiile privind executarea silită a obligațiilor fiscale restante ale contribuabililor, subiecți care se află în procedură de lichidare (dizolvare). Astfel, atât autoritățile (Ministerul Finanțelor) care, aparent, sunt conștiente de breșele legislative, indică că recuperarea forțată a acestor datorii se va efectua în modul general stabilit de legislația fiscală. Or, urmare a aplicării măsurii în cauză se așteptată să se accelereze procesul de lichidare a întreprinderilor în insolvență, pe de o parte. Însă, aplicabilitatea plenară a acesteia finalmente ar pune sub semnul întrebării recuperarea restanțelor de miliarde.

Respectiv, aspectele titrate supra, inclusiv în baza rapoartelor de audit ale Curții de Conturi care și face constatări sugestive, pot fi trecute lejer la categoria de arierate (restanțe) nerecuperabile practic într-un final. Astfel, dificultatea procesului de recuperare a acestor obligații fiscale este și mai anevoioasă, implicit pe motiv că diferite interpretări și constrângeri legale, oprește de cele mai dese ori SFS de la inițierea sau continuarea măsurilor de executare silită. Or, tot din această categorie ar fi și obligațiile fiscale ale acelor agenți economici pentru care s-a dispus inițierea procedurii de insolvență, a celor pentru care s-a instituit o administrare specială, cu executare silită suspendată și/sau obligațiile fiscale ale contribuabililor pentru care s-a declarat starea de insolvabilitate fără venituri sau bunuri ce pot fi urmărite.

În cele din urmă, potrivit ultimului raport de audit a Curții de Conturi asupra bugetului de stat pentru 2024¹², buget care a fost executat în proporție de cca 95% pe cele 3 dimensiuni - *venituri, cheltuieli, deficit*, aceasta remarcă că mai multe deficiențe identificate și comunicate în rapoartele precedente ale Curții privind administrarea bugetului de stat, implicit a datoriilor, persistă și în perioada auditată. Astfel, Serviciul Fiscal de Stat (SFS), desemnat în calitate de administrator de venituri pentru unele plăți și taxe urmare aplicării amenzilor și sancțiunilor de către autoritățile statului¹³, nu a asigurat controlul asupra virării integrale și în termen a veniturilor. Or, în evidența organului fiscal figurează doar plățile încasate, fără a fi înregistrate sumele calculate sau restanțele aferente acestora. Unele constatări desprinse în contextul acestei note analitice figurează și în raportul de audit a CC, precum:

- ➔ Chiar dacă SFS este mandatat de către Ministerul Finanțelor ca administrator pentru 9 coduri economice, ***cadrul legal și normativ nu stabilește clar modul de calcul, încasare, urmărire, control și raportare a acestor plăți și restanțe către bugetul de stat***. Or, potrivit datelor raportului de audit, veniturile aferente și restante a acestor coduri se ridică la cca 1 miliard Lei;
- ➔ Respectiv, conform datelor și informațiilor prezentate de unele autorități și instituții bugetare (CNAM, CNAS, APP etc.), ***restanțele la amenzi și sancțiuni înregistrate în 2024 constituiau aproximativ peste 686 milioane Lei***. Or, această sumă nu a fost de fapt raportată de către SFS, chiar dacă instituția este desemnată ca principal administrator pentru aceste tipuri de venituri;

¹¹ <https://monitorul.fisc.md/ce-se-va-modifica-la-capitolul-executarea-silita-a-obligatiei-fiscale-din-1-ianuarie-2025/>

¹² https://www.ccrm.md/rma_files/1135/hcc_51_2025_r_ro_6842853411da1.docx

¹³ https://www.legis.md/UserFiles/Image/RO/MF/an_1_158.pdf

- ➔ O sincopă majoră, în special cu privire la urmărirea sancționarea datornicilor către buget, ține de **lipsa interconectării între Sistemul Informațional „Registrul de evidență a contravențiilor”** (gestionat de Ministerul Afacerilor Interne) și **Sistemul Informațional Automatizat „Registrul amenzilor contravenționale”** (gestionat de SFS).

Recomandări concluzionare privind managementul la bugetul de stat

Astfel, potrivit celor profilate în contextul de mai sus, aspecte și elemente care sunt, aparent, simple și evidențiat vădite de această analiză, respectiv fără a intra în extinse descrieri și tălmăciri deopotrivă, s-ar desprinde câteva recomandări sugestive de urmat:

➔ **În primul rând**, realizarea de eforturi instituționale conjugate, respectiv a SFS, IGPF și IGP, cu privire la interoperabilitatea, aplicabilitatea și operaționalitatea Sistemelor Informaționale și schimb de date și informații între subdiviziunile operaționale ale MF și MAI. Or, pentru ca atunci când, bunăoară, o instanță de judecată, o instituție de control și supraveghere financiară etc., emite ordin de sancționare a potențialilor datornici la buget, exercițiul dat să fie pus în aplicare instant, fără interpretări și derogări, implicit la tentativa de părăsi țara, implicit la frontieră (*or nu se dorește suficient, or sunt interese...*);

➔ **Doi**, autoritățile directe de control și constrângere, implicit SFS și ICFS (Inspectoratul Control Financiar de Stat), trebuie să intervină cu acțiuni prompte, ferme și directe, inclusiv de executare silită în restituirea creanțelor. Respectiv, cooperarea acestora cu instanțele sistemului judecătoresc și eliminarea oricăror spețe de potențiale “coabitări” între subiecții ultimului și decidenții dubioși ale firmelor problematice și cu datorii pe potrivă (*or nu se dorește suficient, or sunt interese...*);

➔ **Trei**, revizuirea corectitudinii și aplicabilității relevante a legislației fiscale, implicit a Codului Fiscal, a cadrului legal și multitudinii de acte normative, fără a se lăsa loc de anumite interpretări de către potențialii datornici, coabitând uneori cu subiecții sistemului judecătoresc, care le oferă decizii favorabile ale instanței. Or, așa precum a titrat și CC în auditul său - cadrul legal și normativ nu stabilește clar modul de calcul, încasare, urmărire, control și raportare a plăților și restanțe către bugetul de stat (*or nu se dorește suficient, or sunt interese...*).