

IMPLICAȚIILE ZLSAC ASUPRA COMERȚULUI EXTERIOR AL REGIUNII TRANSNISTRENE

Autor: Vadim Gumene

Februarie 2019

Notă de limitare a responsabilității

Această publicație a fost elaborată în cadrul proiectului „Înțelegerea Acordurilor de Asociere ale UE și a Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător (ZLSAC) cu Ucraina, Moldova și Georgia”, condus de Centrul de Studii Politice Europene (CEPS) la Bruxelles, în parteneriat cu Expert-Grup (Moldova), Institutul de Cercetare Economică și Consultanță Politică (Ucraina) și centrul de consultanță „Reformatics” (Georgia), cu sprijinul financiar al Agenției Suedeze pentru Cooperare Internațională și Dezvoltare (SIDA). Opiniile exprimate în acest document aparțin autorilor și nu reflectă neapărat punctul de vedere CEPS și SIDA.



Suedia
Sverige

Cuprins

Introducere.....	4
1. La ce etapă este implementarea ZLSAC în regiunea transnistreană?	5
2. Evoluția fluxurilor comerciale ale regiunii transnistrene după aplicarea ZLSAC	6
2.1. Profilul regional al exporturilor	7
2.2. Exporturile de produse agroalimentare	8
2.3. Exporturile de produse non-agricole	11
Concluzii și recomandări.....	14
Despre Expert-Grup	16

Lista figurilor

Figura 1. Evoluția și structura exporturilor regiunii transnistrene divizate pe regiuni, (mil. USD și %)	7
Figura 2. Principale destinații ale exporturilor regiunii transnistrene divizate pe țări, (mil. USD)	8
Figura 3. Evoluția și structura exporturilor de produse agroalimentare transnistrene, divizate pe regiuni, (mil. USD și %)	9
Figura 4. Structura exporturilor de produse agroalimentare transnistrene, divizate pe grupe de mărfuri și regiuni, (mil. USD)	9
Figura 5. Evoluția exporturilor principalelor produse agroalimentare transnistrene în UE, (mil. USD)	10
Figura 6. Evoluția și structura exporturilor de produse non-agricole transnistrene, divizate pe regiuni, (mil. USD și %)	11
Figura 7. Structura exporturilor de produse non-agricole transnistrene, divizate pe grupe de mărfuri și regiuni, (mil. USD)	12
Figura 8. Evoluția exporturilor principalelor produse non-agricole transnistrene în UE, (mil. USD)	13

Lista tabelelor

Tabel 1. Taxele vamale aplicabile față de exporturile de produse agroalimentare transnistrene	10
Tabel 2. Taxele vamale aplicabile față de exporturile de produse non-agricole transnistrene	13

Abrevieri

AA	Acord de Asociere
ZLSAC	Zona de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător
UE	Uniunea Europeană
PCA	Preferințe Comerciale Autonome
CNF	Clauza Națiunii celei mai Favorizate
HS	Sistemul Armonizat de Clasificare a Mărfurilor
GSP	Sistemul Generalizat de Preferințe

Introducere

Acordul de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană presupune implicații majore în domeniile politic, social și în special economic (prin componenta sa – Zona de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător (ZLSAC)). De altfel, partea economică a creat un cadru juridic total nou între părți care s-a reflectat nemijlocit și asupra regiunii transnistrene. Anume acest aspect a generat una din principalele incertitudini apărute încă la etapa inițierii negocierilor, deoarece normele imperative în materie de politică comercială presupuneau aplicarea ZLSAC pe întreg teritoriul Republicii Moldova, inclusiv și în regiunile care nu sunt controlate efectiv de autoritățile de la Chișinău.

În speranța cointereseării părții transnistrene în noul regim comercial, încă la etapa lansării negocierilor asupra ZLSAC, partea moldovenească a invitat reprezentanții autorităților regiunii transnistrene să participe la rundele de negocieri. În lipsa unei poziții ferme la subiect, reprezentantul administrației de la Tiraspol a participat în calitate de observator, fără a veni cu careva propuneri. Concomitent, în regiune a fost "pedalată" în mod activ ideea că ZLSAC nu este benefic pentru economia regiunii transnistrene, unica soluție fiind apropierea și mai mare de Federația Rusă sau alte structuri regionale (cum ar fi Uniunea Vamală Rusia-Belarus-Kazahstan sau Comunitatea Economică Eurasiatică).

Reticența administrației de la Tiraspol este explicabilă într-o oarecare măsură, întrucât extinderea ZLSAC în regiune presupune nu doar tratament preferențial la export, ci și un set de măsuri menite să garanteze implementarea efectivă a ZLSAC. De altfel, componenta aprofundată și cuprinzătoare a ZLSAC prevede alinierea graduală a cadrului de reglementare la cel al UE în multiple domenii, fapt ce nicidecum nu corobora viziunile autorităților de la Tiraspol, care pledau pentru instituirea unui sistem economic în mare parte bazat pe practica Federației Ruse. Mai mult ca atât, ZLSAC implica un șir de costuri directe pentru administrația de la Tiraspol, exprimate prin neîncasarea sumelor de bani achitate la importul mărfurilor din UE în regiunea transnistreană sub forma taxelor vamale.

Pe parcursul negocierilor Tiraspol nu a enunțat careva intenții cu privire la aplicarea ZLSAC în regiune, atitudine dictată cel mai probabil de încrederea că ar putea obține o "înțelegere" separată cu UE. Cu toate acestea, imediat după încheierea procesului de negociere, au parvenit propuneri ce includeau viziunile Tiraspolului, care cereau o independență a regiunii față de Chișinău în aplicarea ZLSAC, respinse de Bruxelles și Chișinău.

După epuizarea oricăror speranțe de obținere a unei înțelegeri directe cu Uniunea Europeană, dar și sub presiunea mediului de afaceri din regiune (devenise clar că Preferințele Comerciale Autonome (PCA) nu vor fi extinse după 1 ianuarie 2016), partea transnistreană s-a pomenit în situația de a găsi urgent o soluție care ar permite continuarea exporturilor către UE în regim preferențial. În acel moment, nu mai era posibilă aplicarea a două regimuri comerciale concomitent față de Republica Moldova (PCA și ZLSAC), iar Tiraspolul se opunea cu vehemență aplicării ZLSAC în forma negociată. Astfel, părțile s-au confruntat cu provocarea de a identifica o soluție acceptabilă pentru toți și, totodată, compatibilă cu conformarea la angajamentele asumate de către Moldova față de UE.

Prin urmare, succedând o serie de scenarii și numeroase discuții în format trilateral, a fost agreat un set de *Măsuri pentru facilitarea comerțului regiunii transnistrene cu UE* (Non-paper), care includea condiționalități minime impuse de UE, precum și angajamentul ferm al regiunii transnistrene de implementare a acestora. Ulterior, în baza acestor aranjamente, la 18 decembrie în cadrul Consiliului de Asociere a fost aprobată o Decizie¹ ce viza aplicarea ZLSAC, începând cu 1 ianuarie 2016, pe întreg teritoriul Republicii Moldova, inclusiv regiunea transnistreană. Deși, Decizia în cauză este publică, conținutul condiționalităților formulate de către UE, incluse în Non-paper-ul care a stat la baza acesteia, nu este cunoscut publicului larg. Acest lucru creează obstacole pentru monitorizarea gradului de conformare de către regiunea transnistreană cu condițiile asumate în acordul tehnic, agreat cu Chișinăul, în negocieri facilitate cu partea europeană.

¹ Decizia Nr.1/2015 a Consiliului de Asociere UE-Republica Moldova din 18 decembrie 2015 privind aplicarea titlului V din Acordul de asociere între Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte pe întreg teritoriul Republicii Moldova.

1. La ce etapă este implementarea ZLSAC în regiunea transnistreană?

Odată cu formalizarea în cadrul Consiliului de Asociere a extinderii ZLSAC în regiunea transnistreană, Republica Moldova a devenit responsabilă, în primul rând, de găsirea unor soluții practice de implementare efectivă a aspectelor ZLSAC în regiunea dată. În al doilea rând, este prevăzută asigurarea părții europene cu faptul că aspectele ZLSAC vor fi implementate în termenii agreeți. Or, în caz contrar, partea europeană și-a rezervat dreptul de a suspenda orice preferințe comerciale ce derivă din ZLSAC pentru raioanele din estul țării.

După cum a fost menționat, principalul instrument agreat la nivel trilateral de implementare a angajamentelor este setul de *Măsuri pentru facilitarea comerțului regiunii transnistrene cu UE* (Non-paper) pe care l-a asumat Tiraspolul în baza condiționalităților UE. La nivel declarativ acesta are menirea de a facilita accesul întreprinderilor transnistrene pe piața europeană, de facto însă prevederile incluse în ea asigură implementarea cerințelor minime ce ar permite aplicarea ZLSAC și în regiunea transnistreană. Trebuie de menționat că, conținutul acestui document asumat de administrația de la Tiraspol nu a fost făcut public și prin urmare nu putem forma o opinie atât asupra complexității acestuia.

Mai mult ca atât, în conformitate cu Decizia menționată mai sus, Comitetul de Asociere monitorizează implementarea ZLSAC în regiunea transnistreană și raportează anual Consiliului de Asociere progresele înregistrate. Până în prezent, nu există informații publice pertinente, atât din partea Chișinăului, cât și a Bruxellului (și cu atât mai puțin a Tiraspolului), cu privire la implementarea aspectelor ZLSAC în regiunea transnistreană. Deși, însăși faptul că regimul comercial preferențial este în continuare valabil atât pentru partea moldovenească, cât și pentru partea transnistreană, indică asupra satisfacerii cel puțin a unor cerințe minime prevăzute de ZLSAC.

Această abordare tainică în privința implementării aspectelor ZLSAC în regiune, pe de o parte este dictată de interesele geopolitice din zonă, unde la nivel declarativ se promovează anumite interese, iar de facto forțele economice din regiune dictează cu totul alte procese. La rândul său voalarea implementării ZLSAC în regiunea transnistreană nu permite escaladarea unor polemici în rândul principalilor actori politici și economici din regiune. Chiar dacă această abordare nu se înscrie în spiritul Acordului de Asociere care promovează o deschidere largă publicului. De aceea, este mai oportună instituirea unui mecanism clar de monitorizare și comunicare a implementării ZLSAC în regiunea transnistreană, fapt ce ar impune o anumită disciplină în rândul părților implicate.

Reieșind din cele menționate, cuantificarea implementării ZLSAC în regiunea transnistreană este extrem de dificilă, deși anumite aspecte derivă din logica efectuării tranzacțiilor comerciale într-un cadru de reglementare similar cu cel existent în limitele ZLSAC. Mai mult ca atât, un șir de procese care au loc, inclusiv în cadrul grupurilor de lucru, sugerează asupra unor progrese în unele sectoare sensibile (care în mod sigur se regăsesc și în Non-paper-ul menționată mai sus), cum ar fi:

- **Clasificarea mărfurilor.** Un prim pas în asigurarea convergenței necesare în cadrul fluxurilor comerciale bilaterale între UE și regiunea transnistreană a fost clasificarea corectă a mărfurilor care constituie obiectul acestor tranzacții. Deși oficial nu a fost declarat scopul urmărit, prin hotărârea nr.254 din 22 septembrie 2016 așa-numitul guvern din regiunea transnistreană, a aprobat un nou Nomenclator de clasificare a mărfurilor și deloc întâmplător acesta coincide cu versiunea Sistemului Armonizat de Clasificare a Mărfurilor în baza căruia au fost făcute concesiile în cadrul ZLSAC de către Republica Moldova;
- **Regimul tarifar.** Cea mai acută problemă o reprezintă uniformizarea politicii tarifare la angajamentele asumate de Republica Moldova în cadrul ZLSAC, pe care implicit ar trebui să le respecte și regiunea transnistreană. Astfel, toate taxele vamale la import ale Republicii Moldova aplicate în raport cu UE, inclusiv perioadele de tranziție prevăzute urmau a fi reflectate în tariful vamal al regiunii, precum și contingentele tarifare la import urmau a fi aplicate inclusiv și pe teritoriul regiunii. În acest sens, la 10 octombrie 2017 prin hotărârea nr.272 a fost amendat tariful vamal al regiunii, prin includerea referinței precum că importurile în regiune din UE sunt scutite de plata taxelor vamale, excepție făcând produsele incluse în anexa actului dat. Deși se prezuma ca produsele din anexa dată să coincidă cu concesiile agreeate de Republica Moldova cu UE în cadrul ZLSAC, acestea diferențiau destul de mult, fiind agregate la un nivel foarte înalt (chiar și 2 sau 4 cifre ale Sistemului Armonizat de Clasificare a Mărfurilor - HS). Astfel, în scopul eliminării discrepanțelor date (și cel mai probabil la insistența UE) la 27 decembrie 2017 prin hotărârea nr. 369 a fost ajustată anexa dată la un nivel mai dezagregat (8 cifre

HS, ceea ce a afectat importurile sezoniere, cum ar fi fructele) ca ulterior să mai fie ajustată la data de 3 februarie 2018, deja cu o dezagregare care reflectă pe deplin concesiile Republicii Moldova în cadrul ZLSAC (9 cifre HS). În pofida tuturor acestor eforturi, la oglindirea concesiilor Republicii Moldova în tariful vamal al regiunii nu s-a ținut cont de perioadele de tranziție, ci doar de lista produselor, față de care sunt aplicate taxele vamale în regimul Clauzei Națiunii celei mai Favorizate (CNF) ale regiunii, fapt ce nu tocmai corespunde principiului parității urmărit în cadrul ZLSAC;

- **Regulile de origine.** O altă necesitate care derivă din statutul preferențial al mărfurilor o reprezintă regulile de origine, pentru care exista deja un cadru de reglementare încă de la regimurile preferențiale precedente (Sistemul Generalizat de Preferințe (GSP), PCA), însă care necesită actualizări și modernizări în lumina unor cerințe mai complexe, inclusiv în perspectiva aplicării Convenției PEM în materie de cumulare a originii. La moment sunt purtate discuții permanente în cadrul grupurilor de lucru care au menirea de a asigura implementarea sau actualizarea procedeele existente în lumina noului regim comercial.
- **Cerințe sanitare și fitosanitare.** Un alt domeniu care necesita o implicare majoră din partea părților a fost cel corelat la cerințele sanitare și fitosanitare (SPS). Încă de la regimul comercial precedent – PCA, este realizat de facto procesul de certificare a standardelor sanitare și fitosanitare din partea autorităților moldovenești. Cu toate acestea, este imperativă facilitarea procedurilor de eliberare a certificatelor sanitare și fitosanitare pentru produsele exportate în UE. Astfel, ca urmare a discuțiilor purtate în cadrul grupului pentru economie și comerț, la 15 februarie 2018, a fost semnat un Protocol cu privire la cooperarea instituțională în domeniul SPS, care prevede îmbunătățirea sistemului de protecție a populației împotriva răspândirii bolilor infecțioase la animale, combatere a dăunătorilor și prevenirea bolilor culturilor agricole, precum și în vederea eliminării barierelor în calea comerțului cu produse supuse controlului veterinar și fitosanitar. Acest lucru constituie de asemenea un cadru incipient întru aplicarea prevederilor aferente prevăzute în ZLSAC;
- **Bariere tehnice în calea comerțului.** De asemenea, la nivelul grupurilor de lucru sunt purtate discuții cu privire la instituirea unui mecanism de cooperare instituțională și pentru domeniul barierelor tehnice în calea comerțului (TBT). Dar despre perspectivele instituirii acestuia nu putem judeca în virtutea lipsei informațiilor publice disponibile.

Totodată, mai multe aspecte acoperite de ZLSAC (cum ar fi concurența, ajutorul de stat, proprietatea intelectuală, energetica, serviciile) necesită o implicare mai amplă, ținând cont că în cele mai multe domenii nu există nici un cadru de reglementare (sau dacă există este depășit) și cu atât mai puțin unul care să corespundă normelor UE sau celor internaționale. În același timp, domeniile date necesită pe lângă perioade mai lungi de implementare (care au fost incluse în Non-paper-ul menționat), suport și flexibilitate din partea autorităților de la Chișinău, dar și din partea UE.

Cu toate acestea, trebuie să fim conștienți de faptul că asigurarea implementării depline a ZLSAC în regiunea transnistreană este o misiune aproape imposibilă, reieșind din numeroase raționamente obiective și subiective. O apropiere cu malul stâng și menținere în raza de acțiune a autorităților de la Chișinău ar fi fezabilă, cel puțin pentru acele prevederi-cheie care ar garanta nesuspendarea regimului preferențial, pe de o parte, și nu ar submina interesele economice ale UE, pe de altă parte.

2. Evoluția fluxurilor comerciale ale regiunii transnistrene după aplicarea ZLSAC

Pentru a înțelege mai bine dacă opțiunea extinderii ZLSAC în regiunea transnistreană a fost una inspirată de la bun început sau nu, este deosebit de important de a analiza evoluția fluxurilor comerciale ale regiunii. Totodată, trebuie de menționat că datele statistice aferente sunt extrem de dispersate, iar pentru a formula un tablou complet este necesară suprapunerea datelor din mai multe surse. De altfel, datele statistice prezentate de administrația de la Tiraspol sunt incomplete, deoarece există date statistice doar pentru perioada curentă, fără a fi oferite date anterioare. De aceea, acestea nu pot servi ca bază de date completă pentru o analiză comprehensivă, iar modul de agregare a acestora la fel nu permite suprapunerea ulterioară. Or, de cele mai multe ori, agregarea datelor este una tendențioasă (detalii mai jos).

Prin urmare, înainte de a prezenta mai jos analiza detaliată a fluxurilor comerciale a regiunii transnistrene, merită clarificate anumite particularități în colectarea și prezentarea datelor statistice:

- Statistica oficială a Republicii Moldova aferentă comerțului exterior este condusă separat, pentru partea controlată de autoritățile constituționale și pentru regiunea transnistreană. Astfel, exporturile regiunii sunt reflectate în cea mai mare parte, iar importurile doar cele declarate la autoritățile constituționale. Cu toate acestea, datele menționate nu sunt disponibile publicului.
- Statistica oficială a comerțului exterior al regiunii transnistrene cuprinde doar tranzacțiile regiunii, însă fluxurile în/din partea dreaptă a Nistrului (adică Republica Moldova) de asemenea sunt considerate drept tranzacții internaționale.
- Statistica partenerilor comerciali ai regiunii transnistrene califică tranzacțiile comerciale ale regiunii transnistrene drept tranzacții efectuate cu Republica Moldova.

Aspectele menționate mai sus, necesită a fi luate în considerare la etapa efectuării oricărei analize ce vizează performanțele comerciale ale regiunii transnistrene.

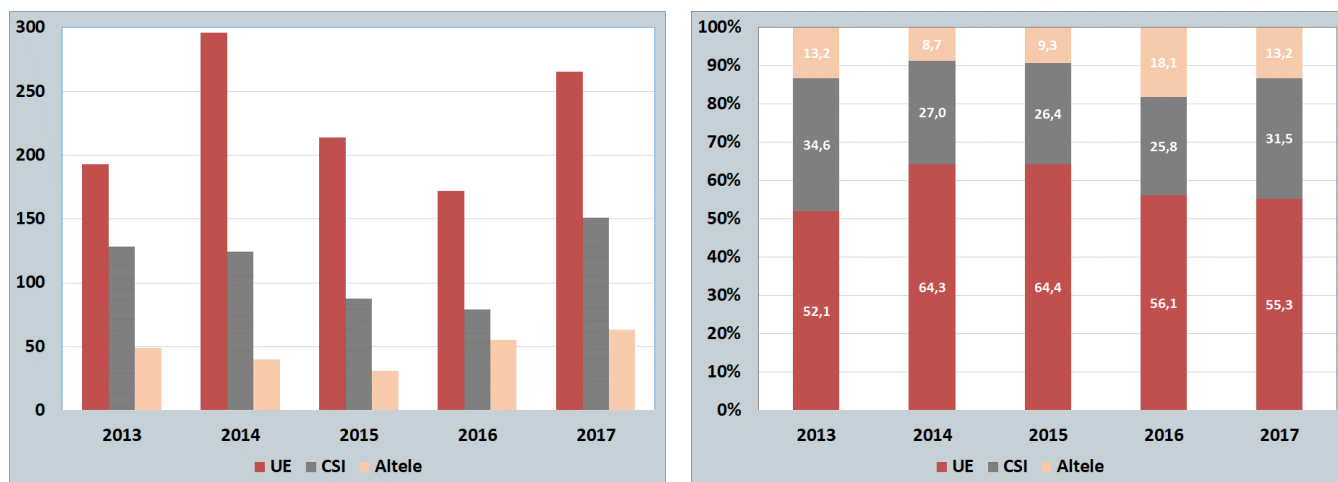
2.1. Profilul regional al exporturilor

În conformitate cu datele statistice prezentate de către administrația de la Tiraspol, principalul partener comercial în materie de export este Republica Moldova cu o pondere de aproximativ 30% în așa-zisele exporturi ale regiunii. Acestea includ Republica Moldova în grupul statelor CSI, ceea ce majorează în mod artificial ponderea acestui grup de țări în totalul exporturilor ale regiunii transnistrene. Totodată, la reflectarea exporturilor cu includerea grupului Uniunea Economică Eurasiatică, Republica Moldova este atribuită grupului "altor țări". Însă, reieșind din faptul că acestea nu sunt obiectul politicii comerciale din partea Republicii Moldova, acestea sunt de fapt livrări. Prin urmare, acestea urmează a fi separate de restul tranzacțiilor sau chiar excluse în cazul analizelor ce vizează impactul efectiv a unor noi regimuri comerciale de care beneficiază regiunea dată.

Drept rezultat, după excluderea livrărilor pe malul drept al Nistrului, tabloul în profil regional după principalii parteneri comerciali (pe grupe de țări) este prezentat în Figura 1. După cum poate fi observat, în pofida perpetuării declarațiilor ce vizează dependența regiunii de piața CSI (în special față de cea a Federației Ruse), datele demonstrează contrariul, indicând asupra unei dependențe sporite față de țările Uniunii Europene (ponderea variind de la 52% până la 64%), deși în termeni absoluți a fost înregistrată o diminuare în perioada 2015-2016.

La fel și exporturile spre CSI au înregistrat diminuări în anii 2015-2016, cu o creștere substanțială în anul 2017, deși exporturile au deținut o pondere puțin peste 31% în total exporturi. Evoluția evidențiată în anii 2015-2016 spre ambele direcții a fost determinată de periclitarea funcționării Uzinei metalurgice din Râbnîța atât din perspectiva asigurării cu materie primă, cât și a realizării producției, odată cu escaladarea conflictului între Ucraina și Federația Rusă. De cealaltă parte, evoluția exporturilor spre grupul altor țări a fost mai stabilă, deținând o pondere de 13,2% în anul 2017. Mai jos vom analiza în detaliu caracteristicile acestor tranzacții și fundamentarea modificărilor structurale înregistrate în ultima perioadă.

Figura 1. Evoluția și structura exporturilor regiunii transnistrene divizate pe regiuni, (mil. USD și %)

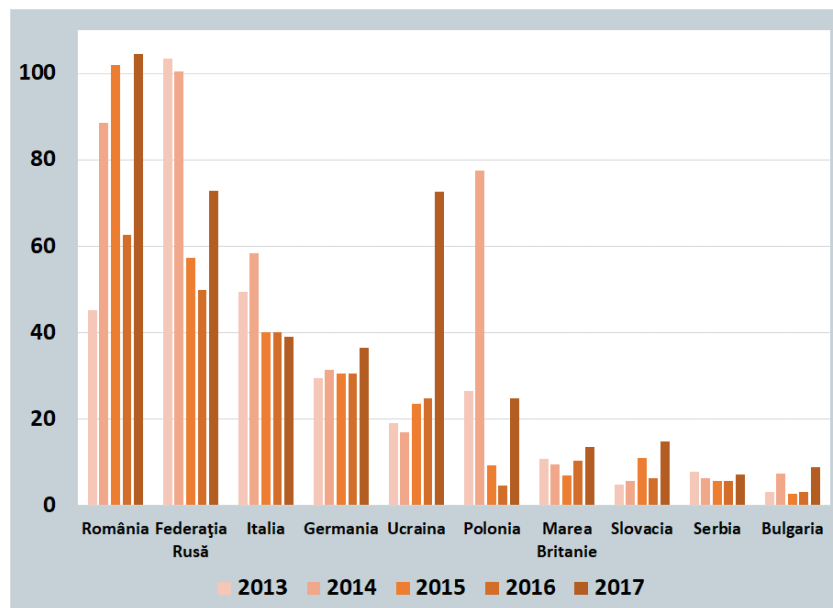


Sursă: UN Comtrade, BNS

O dezagregare pe țări a exporturilor regiunii transnistrene indică asupra unor evoluții mixte pentru majoritatea direcțiilor, fiind evidențiate perioade cu fluctuații majore pentru unele destinații (Figura 2). Dacă în cazul României, Poloniei și Ucrainei aceste evoluții au fost determinate în exclusivitate de o singură categorie de produse (fontă, fier și oțel), atunci în cazul Federației Ruse acestea au cuprins toate categoriile de produse exportate (detalii în analiza ce urmează).

În Top 10 cele mai importante destinații ale exporturilor regiunii domină țările UE (7 țări din 10). În așa fel, cel mai important partener comercial din UE, dar și în general, rămâne a fi România cu o pondere de 22% în total export al regiunii în anul 2017 (sau circa 39% în total export UE). Aceasta este urmată de Federația Rusă cu o pondere de 15% în anul 2017. Pe locurile 3 și 4, cu ponderi de câte 8% fiecare din totalul exporturilor în anul 2017, se situează Italia (în scădere pe fondul reducerii exporturilor aferente industriei textile) și Germania (cu un avânt important în ultimul an datorită majorării exporturilor de articole de îmbrăcăminte).

Figura 2. Principalele destinații ale exporturilor regiunii transnistrene divizate pe țări, (mil. USD)



Sursă: UN Comtrade, BNS

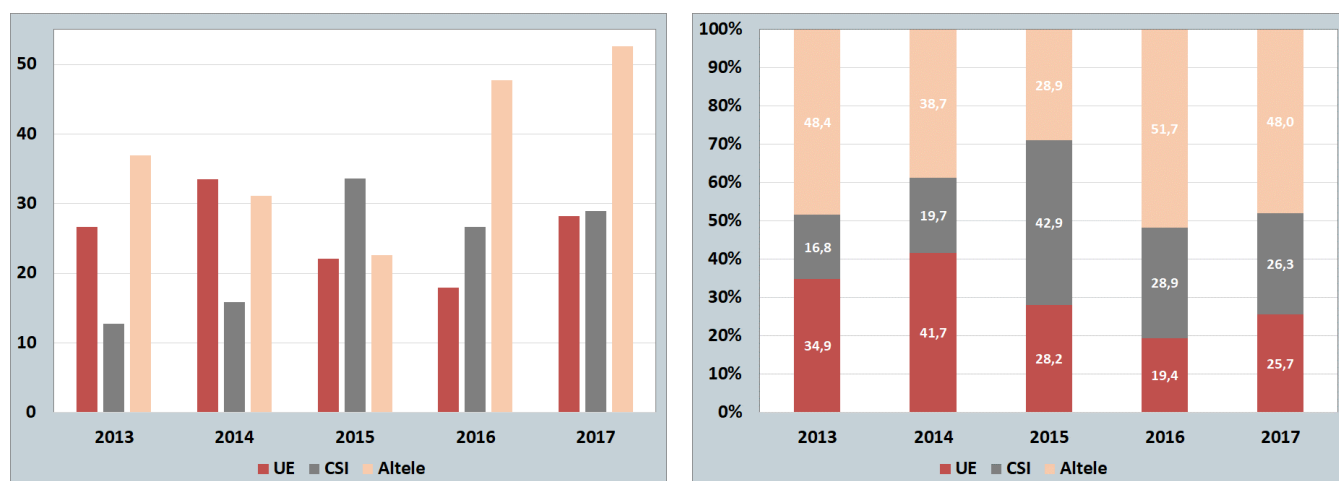
2.2. Exporturile de produse agroalimentare

Produsele agroalimentare ocupă o pondere modestă în total exporturi ale regiunii, de circa 22% în anul 2017 (cu un minim de 17% în 2014 și un maxim de 30% în 2016) (Figura 3). Similar exporturilor de produse agroalimentare din partea dreaptă a Nistrului, evoluția acestora în cazul regiunii transnistrene a fost determinată de condițiile climaterice, cât și de circumstanțele înregistrate pe piețele din regiune, dictate inclusiv de tensiunile regionale (conflict armat în estul Ucrainei, sancțiuni economice între Federația Rusă și UE), dar și de prețurile internaționale.

În aceste condiții exporturile produselor agroalimentare către UE au înregistrat o diminuare începând cu anul 2015 atât în termeni absoluți, cât și relativi, fiind înregistrată o redresare a situației abia în anul 2017. De cealaltă parte, exporturile spre CSI au înregistrat un trend pozitiv pe toată perioada analizată. Totuși în mare parte acesta este rezultatul net al redirectionării exporturilor odată cu instituirea de către Federația Rusă a restricțiilor la export față de produsele agroalimentare moldovenești (restricție care nu s-a răsfrânt și asupra regiunii transnistrene).

În același timp, exporturile spre grupul altor țări au înregistrat creșteri impresionante, ajungând să asimileze jumătate din toate exporturile agroalimentare ale regiunii. Totuși, o analiză mai detaliată indică asupra faptului că acest avans a fost posibil grație sporirii exporturilor a două categorii de produse: grâu și țigarete (care împreună ocupă o pondere de 80% în exporturile de produse agroalimentare destinate altor țări). Astfel, grâul este destinat țărilor asiatice (Malaiezia, India, Indonezia), în timp ce țigaretile reprezintă reexporturi, direcționate spre magazinele duty-free.

Figura 3. Evoluția și structura exporturilor de produse agroalimentare transnistrene, divizate pe regiuni, (mil. USD și %)



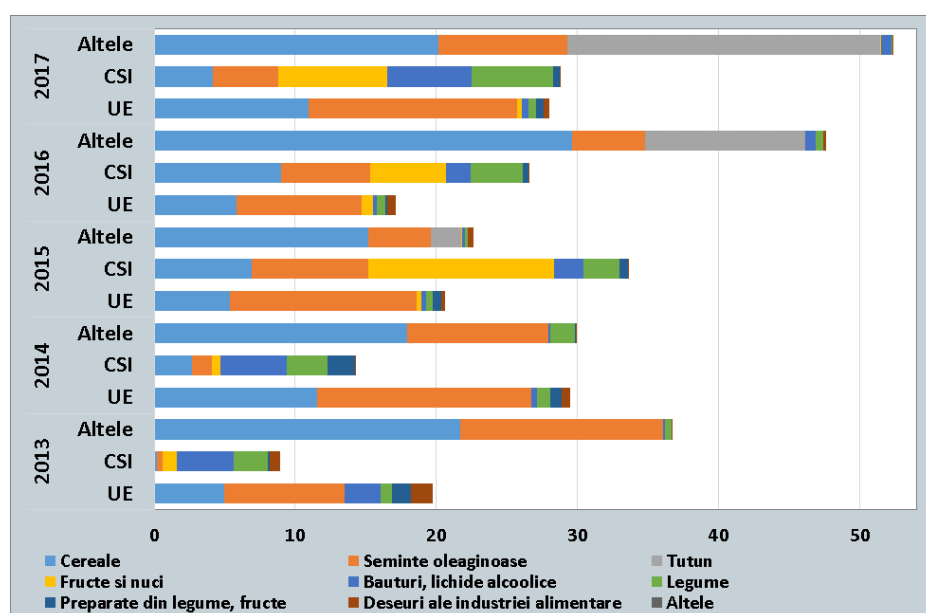
Sursă: UN Comtrade, BNS

În același timp, analizând structura exporturilor de produse agroalimentare în profil geografic (divizat pe regiuni), putem observa o concentrare excesivă pentru toate regiunile, unde câteva produse domină exporturile de produse agroalimentare (Figura 4). În particular, două categorii de produse (cerealele și semințele oleaginoase) ocupă circa 90% în total exporturi agroalimentare destinate pieței UE, în perioada 2014-2017.

În același timp, exporturile spre CSI la prima vedere sunt mai diversificate, unde pe lângă cereale și semințe oleaginoase mai sunt exportate fructe, legume și băuturi alcoolice. Cu toate acestea, o amplificare a exporturilor date spre CSI coincide cu perioada imediat următoare instituirii de către Federația Rusă a restricțiilor comerciale față de Republica Moldova, în special în cazul fructelor și legumelor.

Totodată, exporturile destinate altor țări, deși în creștere, necesită a fi analizate cu precauție, întrucât nu în mod obligatoriu țin de produsele originare din regiune, sau de facto nu sunt destinate acestor țări. Astfel, dacă în cazul semințelor oleaginoase, acestea sunt direcționate în mare parte în paradisuri fiscale (Belize, ins. Virgine Britanice, etc.), atunci în cazul țigaretelor (și o parte importantă din băuturile alcoolice) destinația cuprinde magazinele duty-free.

Figura 4. Structura exporturilor de produse agroalimentare transnistrene, divizate pe grupe de mărfuri și regiuni, (mil. USD)

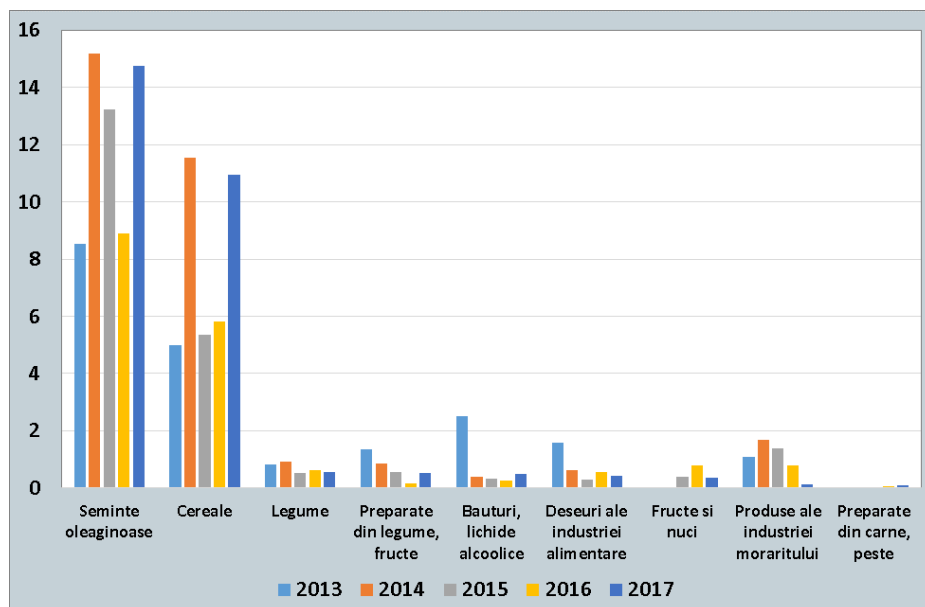


Sursă: UN Comtrade, BNS

Pentru a înțelege mai bine evoluția exporturilor agroalimentare după aplicarea ZLSAC în regiunea transnistreană, mai jos sunt prezentate evoluțiile exporturilor pentru principalele categorii de produse. Astfel, evoluția principalelor două categorii de produse care domină topul exporturilor agroalimentare a fost destul de instabilă (Figura 5):

- În cazul semințelor oleaginoase (în particular semințe de floare soarelui și rapiță) au fost înregistrate diminuări drastice în anii 2013 și 2016 (datorate reducerii exporturilor spre România, aceasta fiind principala piață de desfacere), care însă a revenit la cote înalte în anul 2017 deținând o pondere de peste 52% în exporturile agroalimentare destinate acestei piețe.
- Evoluția exporturilor de cereale (mai exact grâu, porumb și orz) a înregistrat fluctuații similare în direcția Marii Britanii și României în anii 2015-2016, cu o revenire la volume mari în anul 2017, înregistrând o pondere de 39% în exporturile agroalimentare destinate acestei piețe (de menționat că produsele date cad sub incidența mecanismului contra eludării pentru care sunt stabilite nivele de declanșare - cote flotante).
- Deși în proporții mult mai mici, au fost înregistrate exporturi de alte produse la care merită atenția, deoarece acestea de asemenea cad sub incidența mecanismului contra eludării, cum ar fi legumele (porumb zaharat), sau cad sub incidența cotelor tarifare (cu scutirea de la plata prețurilor de intrare), cum ar fi fructele (struguri și prune). Anterior, nu au fost înregistrate exporturi de fructe, din cauza politicii tarifare destul de dure față de această categorie de produse.
- Exporturile de preparate de pește (mai exact caviar) reprezintă unul din puținele produse de origine animală din Republica Moldova admisă pentru comercializare în UE.

Figura 5. Evoluția exporturilor principalelor produse agroalimentare transnistrene în UE, (mil USD)



Sursă: UN Comtrade, BNS

Pentru a înțelege mai bine utilitatea ZLSAC asupra exporturilor de produse agroalimentare din regiunea transnistreană, în Tabelul 1 sunt prezentate măsurile de politică tarifară în regimul Clauzei Națiunii celei mai Favorizate (CNF) pentru produsele agroalimentare exportate în UE, valabile în anul 2017. Astfel, chiar și în condițiile în care regiunea transnistreană nu ar fi beneficiat de ZLSAC, principalul produs (semințele oleaginoase) oricum ar fi beneficiat de acces liber pe piața UE. Regimul dat ar fi favorizat la fel exporturile de băuturi alcoolice și preparatele din pește.

Atragem atenția că, taxele indicate au fost valabile doar pentru anul 2017, acestea fiind subiect de modificare în fiecare an în dependență de circumstanțele și interesele economice comunitare, inclusiv în sensul majorării (contrar certitudinii oferite de ZLSAC).

Totuși, chiar dacă cea mai mare parte din exporturi agroalimentare (54% în anul 2017) ar fi beneficiat de acces la cota zero pe piața comunitară în absența ZLSAC, cealaltă parte ar fi devenit subiectul unei politici tarifare destul de dure din partea UE. Astfel, volumul taxelor vamale neachitate de către exportatorii de produse agroalimentare din regiunea transnistreană s-a ridicat la tocmai 16 mil.

USD în anul 2017. Prin urmare, produsele agroalimentare au beneficiat în cea mai mare parte de pe urma ZLSAC oferit Moldovei de către UE.

Tabel 1. Taxele vamale aplicabile față de exporturile de produse agroalimentare transnistrene

Produse agroalimentare exportate	Taxa vamala CNF
Semințe oleaginoase	0%
Cereale:	
Grâu	12% + 95 Euro/tonă
Orz	16% + 93 Euro/tonă
Porumb	94 Euro/tonă
Legume	5,1% + 9,4 Euro/100 Kg
Preparate din legume, fructe	30%
Băuturi, lichide alcoolice	0%
Deșeuri ale industriei alimentare	89 Euro/tonă
Fructe și nuci	Prețuri de intrare
Produse ale industriei morăritului	172 Euro/tonă
Preparate din carne, pește	0%

Sursă: DG Trade

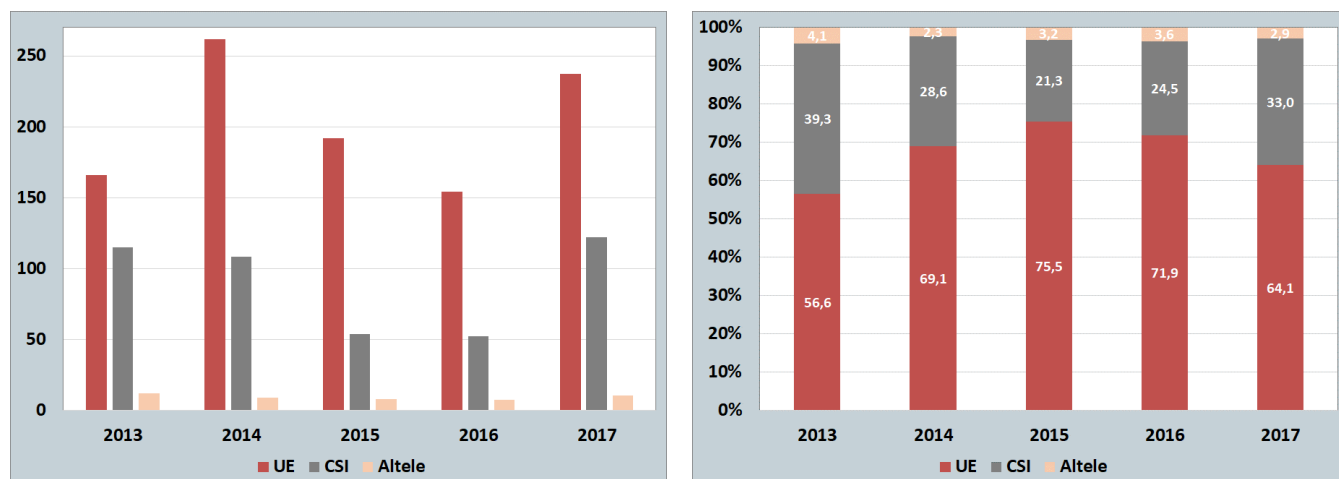
2.3. Exporturile de produse non-agricole

Exporturile de produse non-agricole au avut loc pe fundalul unei temperări a activității unor sectoare ale industriei atât în UE, cât și în CSI. Printre aceste industrii s-au numărat beneficiari direcți ai principalelor categorii de produse exportate de regiunea transnistreană. Nu în ultimul rând și reducerea prețurilor internaționale și-au lăsat amprenta asupra evoluției exporturilor de produse non-agricole ale regiunii.

După semnarea DCFTA, perioada 2015-2016, a fost observată o diminuare drastică a exporturilor de produse non-agricole în ambele direcții - UE și CSI (Figura 6). Aceste reduceri au fost determinate în cea mai mare parte de fluctuațiile exporturilor de oțel și fier. Dacă reducerea legată de piața CSI a fost una dramatică (aproape de zero), atunci în cazul UE aceasta a fost determinată semnificativ de reducerea prețurilor de export pentru aceste produse (cu circa 50%), condiționată de evoluțiile cotațiilor internaționale. Totuși, în anul 2017 observăm o accelerare a exporturilor non-agricole grație reluării exporturilor de fier și oțel - la cote chiar superioare anului 2014 (+40%) spre CSI, iar în cazul UE - la 90% din exporturile anului 2014.

În termeni relativi, exporturile de produse non-agricole spre UE ocupă o importantă pondere în totalul de exporturi non-agricole ale regiunii. În anul 2015, acestea atingeau 76%, iar în 2017 tot acestea s-au diminuat până la 64%, pe fundalul reluării exporturilor de fier și oțel în Federația Rusă.

Figura 6. Evoluția și structura exporturilor de produse non-agricole transnistrene, divizate pe regiuni, (mil. USD și %)



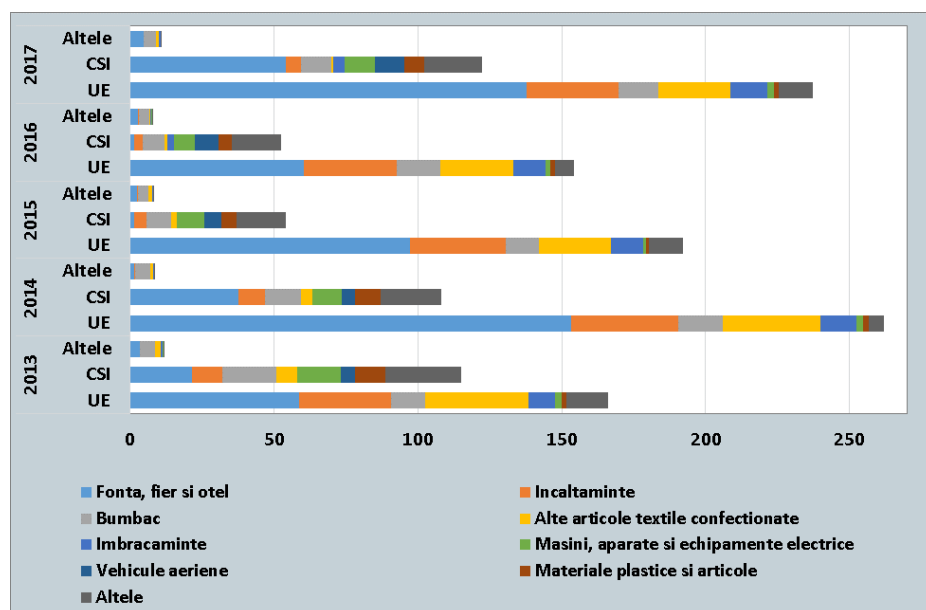
Sursă: UN Comtrade, BNS

Din punct de vedere structural, putem observa o concentrare excesivă a exporturilor non-agricole pentru toate destinațiile (pe grupe de țări) și cu o accentuare a acestora pe parcurs (Figura 7). Principala categorie de produse exportată pe parcursul ultimilor ani rămâne a fi fonta, fierul și oțelul care ocupă în anul 2017 o pondere de 53% în total export produse non-agricole (29% în 2013). Volatilitatea acestor exporturi este destul de înaltă, mai ales în direcția țărilor CSI (mai exact Federația Rusă), unde intervențiile Federației Ruse față în Ucraina a periclitat aceste exporturi (în anii 2015-2016 exporturile date s-au redus practic la zero). De cealaltă parte, exporturile spre UE au înregistrat fluctuații mai mult în termeni valorici și mai puțin în termeni cantitativi, fiind determinate de modificarea prețurilor de export.

O importanță deosebită o au și exporturile de încălțăminte, care dețin o pondere de 10% în total exporturi de produse non-agricole în anul 2017, fiind înregistrată o reducere a exporturilor în ultima perioadă. Dacă, acestea au înregistrat o evoluție stabilă în direcția țărilor UE, unde în 2017 au fost direcționate 85% din toate exporturile de încălțăminte, atunci spre CSI acestea au înregistrat reduceri substanțiale. Aceleași evoluții structurale au fost înregistrate și în cazul bumbacului, altor articole textile confecționate (lenjerie de pat) și îmbrăcăminte (care dețin 8%, 7% și 5% respectiv, în total exporturi non-agricole în 2017), unde UE și-a consolidat poziția de principală piață de desfacere. Aceasta asimilează jumătate din exporturile de bumbac (33% în 2013) și 94% din exporturile de alte articole confecționate (79% în 2013), dar și 75% din exporturile de îmbrăcăminte (92% în 2013).

În același timp, exporturile de mașini și aparate electrice (în special motoare electrice), precum și de materiale plastice care dețin ponderi de aproximativ 3% și 2% respectiv, în total exporturi non-agricole în 2017, sunt mai mult caracteristice țărilor CSI, unde sunt direcționate circa 80% din total astfel de exporturi. Principala piață de desfacere este Federația Rusă (cu peste 90%). În mod similar și exporturile de vehicule aeriene (care de fapt sunt părți ale acestora) care ocupă o pondere de 3% în total exporturi de produse non-agricole, au fost în exclusivitate direcționate pe piața Federației Ruse.

Figura 7. Structura exporturilor de produse non-agricole transnistrene, divizate pe grupe de mărfuri și regiuni, (mil. USD)



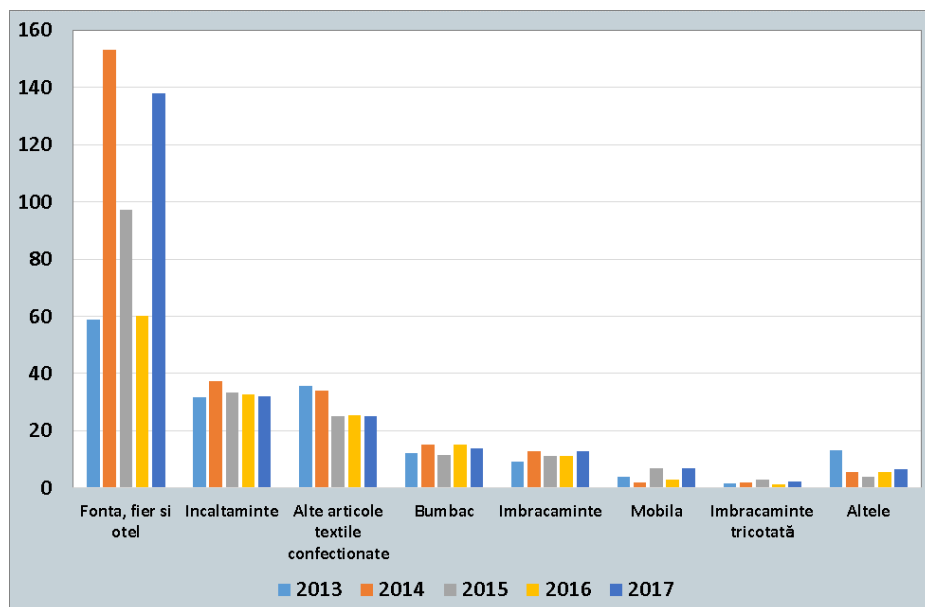
Sursă: UN Comtrade, BNS

La analizarea evoluției exporturilor principalelor produse non-agricole doar în profil UE, putem observa o dinamică fluctuantă pentru exporturile de fontă, fier și oțel. Cele din urmă, au atins valori maxime în anul 2014, urmate de o cădere în următorii ani și revenire în anul 2017 (Figura 8). Această dinamică a fost determinată, pe de o parte, de evoluțiile prețurilor internaționale la aceste produse, iar pe de altă parte, de reducerea drastică a exporturilor spre Polonia (exporturile fiind direcționate practic în totalitate spre România). La fel și ponderea acestora în total exporturi non-agricole a fost dominantă în perioada analizată, care a variat de la 35% în 2013 la 58% în anul 2017.

În același timp, celelalte categorii de produse exportate aferente industriei textile au avut o dinamică mai mult sau mai puțin stabilă în toată perioada analizată. Ponderea acestora în total exporturi de produse non-agricole a fost în strictă dependență cu fluctuațiile

exporturilor de fontă, fier și oțel, a căror variație a fost de la 54% în 2013 la 36% în 2017. Cea mai mare parte a acestor exporturi au fost direcționate spre piețele Italiei și Germaniei.

Figura 8. Evoluția exporturilor principalelor produse non-agricole transnistrene în UE, (mil. USD)



Sursă: UN Comtrade, BNS

De asemenea, pentru a înțelege mai bine utilitatea preferințelor comerciale oferite de ZLSAC, în Tabelul 2 sunt indicate cotele taxelor vamale în regim CNF ale UE aplicabile principalelor exporturi non-agricole ale regiunii. Astfel, observăm că cele mai mari taxe vamale sunt prevăzute pentru produsele aferente industriei ușoare, variind de la 8% în cazul încălțămintei și bumbacului, până la 12% în cazul confecțiilor și îmbrăcăminte, unde prin urmare utilitatea regimului preferențial din cadrul ZLSAC este destul de mare. În același timp, exporturile de fontă, fier și oțel ar fi fost scutite de plata taxelor vamale.

Tabel 2. Taxele vamale aplicabile față de exporturile de produse non-agricole transnistrene

Produse non-agricole exportate	Taxa vamala CNF
Fontă, fier și oțel	0%
Încălțăminte	8%
Alte articole textile confecționate	12%
Bumbac	8%
Îmbracaminte	12%
Mobilă	3,7%
Îmbracaminte tricotată	12%

Sursă: DG Trade

Trebuie de menționat că, taxele vamale indicate au fost valabile doar pentru anul 2017, acestea fiind subiect de modificare în fiecare an în dependență de circumstanțele și interesele economice comunitare, inclusiv în sensul majorării (contrar certitudinii oferite de ZLSAC).

Totuși, chiar și în condițiile în care cea mai mare parte din exporturi non-agricole (58% în anul 2017) ar fi beneficiat de acces la cota zero pe piața comunitară în absența ZLSAC, cealaltă parte ar fi fost obiectul unei politici tarifare destul de dure din partea UE. Astfel, volumul taxelor vamale neachitate de către exportatorii de produse non-agricole din regiunea transnistreană s-ar fi ridicat la 8 mil. USD.

Concluzii și recomandări

În mod firesc, aplicarea ZLSAC implică o serie de beneficii care rezidă nu doar în preferințe tarifare, dar și în modernizarea și dezvoltarea economică a regiunii transnistrene. În același timp, neaplicarea ZLSAC, se putea materializa printr-un dezastru economic și eșec politic pentru administrația regiunii. Conform anumitor estimări, doar volumul taxelor vamale neachitate de agenții economici exportatori în UE, se cifrează la circa 24 mil USD, doar în anul 2017. Desigur, în afara de aceste beneficii, sunt și o serie de provocări care derivă din anumite angajamente. Or, oferirea beneficiilor unilaterale de către UE (precum în cazul PCA) nu se mai încadrează în noul cadru juridic prevăzut de ZLSAC.

La începutul negocierilor asupra ZLSAC, partea transnistreană nu a prezentat un interes sporit față de aceasta, având mai degrabă o prezență pasivă în cadrul rundelor de negocieri și sperând la un regim separat pentru regiunea dată (fără vizarea părții moldovenești). Ulterior însă, după epuizarea oricăror speranțe de obținere a unei înțelegeri directe cu Uniunea Europeană în absența Republicii Moldova, dar și sub presiunea mediului de afaceri din regiune (cu riscul de a pierde posibilitatea efectuării exporturilor în regim preferențial), partea transnistreană a fost nevoită să accepte condițiile solicitate de UE și Republica Moldova, acestea fiind formalizate într-un Non-paper, asumat de autoritățile de la Tiraspol.

În pofida existenței acestui instrument (Non-paper), nu există un mecanism transparent care ar permite monitorizarea implementării de către partea transnistreană a acesteia, iar în condițiile absenței instrumentarului necesar, rămâne a fi incertă evoluția ce ține de implementarea ZLSAC în regiune. În așa fel, procesul aplicării aspectelor ZLSAC în regiunea transnistreană este acompaniat de o doză sporită de secretizare, în virtutea sensibilității subiectului pentru administrația de la Tiraspol și disconfortului politic pe care îl provoacă.

O impresie obiectivă supra poate fi formulată reieșind din evoluțiile înregistrate în anumite domenii și care pot fi atribuite indirect procesului de implementare a aspectelor ZLSAC. Totodată, cele mai convingătoare argumente sunt oferite de datele statistice aferente exporturilor. În pofida perpetuării lozincilor univoce despre integrarea economică în structurile coordonate de Federația Rusă, cum ar fi Uniunea Economică Eurasiatică, exporturile din regiunea separatistă demonstrează o dependență profundă față de piața UE (în speță față de cea a României), care asimilează în mediu între 55-65% din total exporturi ale regiunii.

Totuși, trebuie de menționat că, evoluția exporturilor în toate direcțiile denotă o vulnerabilitate sporită față de șocurile externe, iar această expunere este accentuată de un nivel înalt de concentrare a exporturilor, atât după structura pe produse, cât și conform destinațiilor geografice. Sensibilitatea exporturilor regiunii transnistrene rezultă din concentrația masivă la nivelul sectoarelor industriale (metalurgie și textile), dar din faptul că entitățile economice sunt moștenite din perioada sovietică (un singur agent în metalurgie și câțiva în textile).

În aceste condiții, devine și mai pertinentă aplicarea ZLSAC în regiune, întrucât pe de o parte oferă beneficii comerciale directe producătorilor și acces preferențial pe piața UE, iar pe de altă parte presupune modernizarea economiei transnistrene care încă mai conține reminiscentele perioadei sovietice. Însă, pentru a reuși sunt indispensabile un șir de eforturi din partea tuturor părților implicate în proces, prin manifestare de coerență, perseverență și flexibilitate, cum ar fi:

- Evitarea formulărilor categorice în procesul implementării ZLSAC în regiunea transnistreană concomitent cu identificarea unor regimuri de tranziție mai graduale pentru implementarea a ZLSAC, în special în parte de ține de armonizarea legislației;
- Acordarea asistenței tehnice și financiare pentru elaborarea și punerea în aplicare a reformelor de armonizare în regiunea transnistreană în sectoarele prioritare (ex: reguli de origine, proceduri vamale, standarde sanitare și fitosanitare, bariere tehnice în calea comerțului, politica în domeniul concurenței, achiziții publice);
- Reflectarea pe deplin a concesiilor tarifare ale Republicii Moldova în tariful regiunii transnistrene, în special în partea ce ține de perioadele de tranziție la importul din UE;
- Evitarea terminologiei sensibile (ex: ZLSAC, AA) în discuțiile cu administrația de la Tiraspol;
- Susținerea inițiativelor ce vizează comunicarea oportunităților oferite de ZLSAC pentru regiunea transnistreană;
- Sprijinirea campaniilor de informare și de sensibilizare din regiune cu privire la oportunitățile de a participa în cadrul programelor UE pentru antreprenori oferite mediului de afaceri din Republica Moldova;

- Indicarea clară a faptului că eșuarea implementării cerințelor minime se poate solda cu suspendarea regimului preferențial pentru întreprinderile din regiunea transnistreană;
- Implicarea la maximum a reprezentanților instituțiilor din regiune în activitățile aferente implementării ZLSAC de pe malul drept al Nistrului pentru a anticipa ulterioara victimizare și tensionarea legăturilor economice între cele două maluri.

Despre Expert-Grup

CINE SUNTEM

Expert-Grup este o organizație neguvernamentală și non-profit specializată în cercetări economice și de politici publice. Expert-Grup nu reprezintă interese economice, corporative sau politice. Fiind o organizație independentă, Expert-Grup este o reflecție a idealurilor împărtășite de tinerii intelectuali moldoveni care au creat instituția cu scopul de a contribui la dezvoltarea Moldovei. Alături de alte tipuri de organizații din societatea civilă moldovenească, Expert-Grup se poziționează ca un centru analitic neutru din punct de vedere politic și ideologic.

ACTIVITĂȚILE NOASTRE

Activitățile noastre de bază sunt analiza și previziunile economice și cercetările în domeniul politicilor publice. În acest vast areal de cercetare, noi oferim o gamă diversificată de produse și servicii analitice, ajutându-i pe beneficiarii noștri să ia decizii care să susțină traiectoria de dezvoltare a Moldovei. Competența noastră esențială constă în aptitudinea de a oferi cercetări profesionale, obiective și de înaltă calitate în următoarele domenii:

- Analize și previziuni macroeconomice;
- Economie politică;
- Finanțe publice;
- Dezvoltarea umană și eradicarea sărăciei;
- Piața muncii și comportamentul consumatorilor;
- Comerțul extern;
- Piețele financiare;
- Economia integrării europene;
- Analiza economică la nivel de sector;
- Dezvoltarea economică regională și locală;
- Energia și economia mediului.

PARTENERI ȘI DONATORI

În perioada anilor 2006–2019, Expert-Grup a implementat peste 100 de proiecte de cercetare, advocacy, consultanță și asistență tehnică în diferite domenii menționate mai sus. Mai mult de 100 experți afiliați și neafiliați instituției, atât din Moldova, cât și din alte țări, au fost implicați în aceste proiecte. Am lucrat cu asemenea instituții internaționale ca Banca Mondială, PNUD Moldova, UNICEF, Comisia Europeană, Agenția Elvețiană pentru Cooperare Internațională, Departamentul Marii Britanii pentru Dezvoltare Internațională, Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică, Consiliul Europei, Fundația Soros-Moldova, Fundația Est-Europeană, Fundația Konrad Adenauer, Balkan Trust for Democracy, Black Sea Trust, Fundația Friedrich Ebert, Fundația pentru o Societate Deschisă. Începând cu anul 2008 Expert-Grup este membru al Asociației de Politici pentru o Societate Deschisă – o rețea internațională ce întrunește 56 de centre analitice din țări din toată Europa. Suplimentar, Expert-Grup face parte din multiple grupuri de lucru guvernamentale și parlamentare în domeniile de specialitate.