

Provocările pieței produselor petrolierele din Republica Moldova: prețuri vs. calitate

Notă analitică

Autor: Vadim Gumene

Iulie 2019

Nemulțumirile manifestate de consumatori față de majorarea prețurilor la produsele petroliere principale (benzină și motorină) deja poartă un caracter sistemic. Nu a fost o excepție nici majorarea cu circa 5% a prețurilor la aceste produse, operate de către companiile petroliere la mijlocul lunii mai a anului curent, provocând astfel un nou val de polemici în societate.

Conform explicațiilor, care nu s-au lăsat așteptate din partea companiilor petroliere, creșterea a fost cauzată de majorarea prețurilor la bursele internaționale, dar și de deprecierea leului moldovenesc în raport cu dolarul SUA¹.

Deși, geneza acestor evoluții a fost mai degrabă rezultatul net al mai multor factori de natură obiectivă, dar și subiectivă, angrenați într-un nou cadru de reglementare (fiind adoptată o nouă Metodologie de formare și aplicare a prețurilor la produsele petroliere) și un mediu concurențial deficient.

În acest context, ne-am propus să analizăm ultimele evoluții care au avut loc pe piețele produselor petroliere interne și externe, concomitent cu evidențierea elementelor definitorii ale acestora.

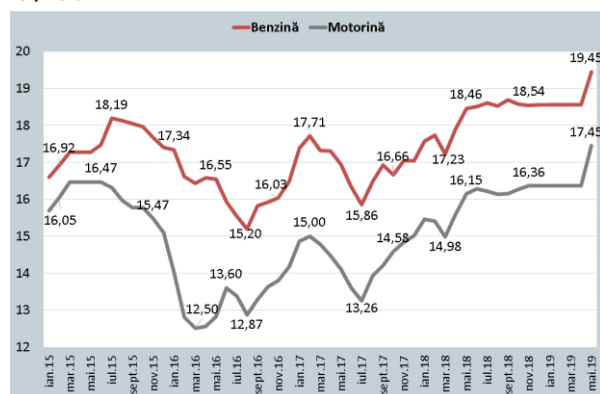
Cum s-a ajuns la o nouă Metodologie de calculare a prețurilor?

După doi ani de plafonare a prețurilor la produsele petroliere în baza Metodologie precedente², în vara anului

2018 s-au acutizat indignările consumatorilor față de evoluțiile ascendente a prețurilor la aceste produse (Figura 1).

Punctul culminant a fost atins odată cu publicarea de către Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică (ANRE) a noilor prețuri plafon de comercializare cu amănuntul a carburanților pentru perioada 13 iunie - 26 iunie 2018.

Figura 1. Evoluția prețurilor la produsele petroliere, lei/litru



Sursă: date ANRE

Potrivit ANRE, aceasta a acționat în strictă conformitate cu cadrul legal și cu mandatul de calculare a prețurilor plafon acordat acestei instituții prin Metodologia în cauză, iar majorările date fiind datorate fluctuațiilor înregistrate pe piețele internaționale (aceeași cauză invocată acum de companiile petroliere).

Însă, sub presiunea protestelor consumatorilor, Ministerul Economiei și Infrastructurii în comun cu Agenția pentru Protecția Consumatorului și Supravegherea Pieței a solicitat instanței de judecată să examineze anularea Ordinului³ ANRE prin care au fost stabilite noi prețuri la carburanți. Drept rezultat, Judecătoria Chișinău, sediul Buiucani, a suspendat Ordinul ANRE în cauză.

În așa fel, prețurile la produsele petroliere au fost practic „înghețate”, acestea fiind menținute artificial la un anumit

¹<https://agora.md/stiri/57378/petrolistii-explica-scurpirea-carburantilor-si-vin-cu-un-apel-pentru-a-nu-provoca-o-criza-a-combustibilului>

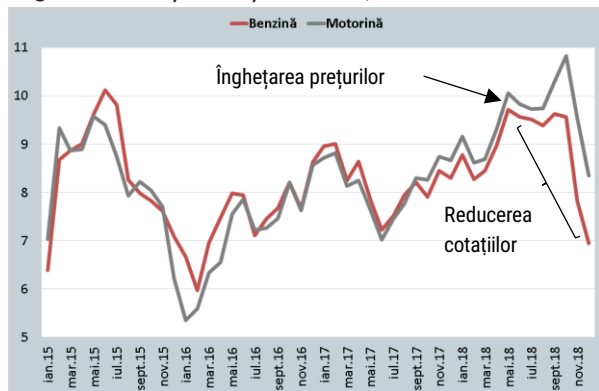
² Hotărârea ANRE nr. 102 din 31.03.2016 privind aprobarea Metodologiei formării și aplicării prețurilor la produsele petroliere

³ Ordinul ANRE nr.61-a din 12.06.2018

nivel și nu mai urmau fluctuațiile de pe bursele internaționale (Figura 2).

Prin aceasta, s-a recunoscut faptul că Metodologia în vigoare s-a dovedit a fi una ineficientă în circumstanțele majorării prețurilor la aceste produse pe piețele internaționale. Deși, scopul primordial al acestui algoritm a fost anume de a corela prețurile locale cu evoluțiile la bursele internaționale.

Figura 2. Evoluția cotațiilor Platts, lei/litru



Sursă: date ANRE, BNM

În același timp, pe fundalul acestor disensiuni în spațiul public au fost vociferate mai multe idei cu privire la măsurile care ar conduce la diminuarea prețurilor la produsele petroliere, printre care și revenirea la principiile Metodologiei anterioare, care prevedea limitarea rentabilității economice la nivelul de 10% (ca fiind una mai bună).

Drept rezultat, la 30.11.2018⁴ a fost amendată Legea nr.461 din 30.07.2001 privind piața produselor petroliere, în scopul creării unui nou cadru de reglementare în domeniu. Ulterior, întru executarea prevederilor legale, la 11 martie curent ANRE a aprobat o nouă Metodologie de formare și aplicare a prețurilor la produsele petroliere⁵.

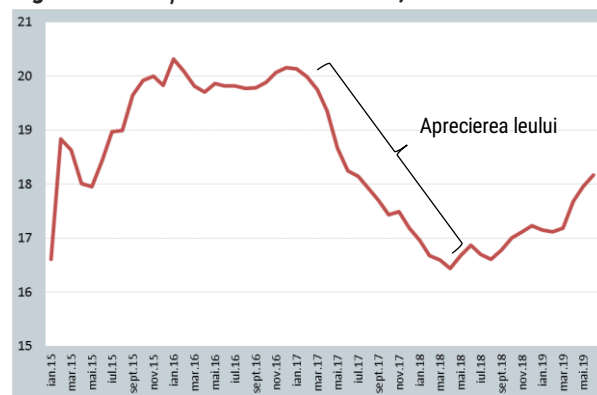
În mod deliberat sau nu, această tergiversare în setarea noului cadru de reglementare a coincis cu perioada electorală - interval în care prețurile la produsele date au fost practic constante, pentru a nu stârni nemulțumirea maselor (potențiali alegători).

⁴ Legea nr.302 din 30.11.2018 pentru modificarea unor acte legislative

⁵ Hotărârea ANRE nr. 50 din 11.03.2019 privind aprobarea Metodologiei formării și aplicării prețurilor la produsele petroliere

În acest context, atragem atenția la un aspect foarte important, care nu corelează cu poziția companiilor petroliere, conform cărora acestea au înregistrat pierderi în toată perioada dată pe fundalul creșterii cotațiilor internaționale⁶. Deoarece, în ultimele luni ale anului 2018 a fost înregistrată o reducere drastică a cotațiilor Platts (chiar și exprimate în lei, excluzând astfel pretinsa influență a cursului valutar) (Figura 2).

Figura 3. Evoluția cursului de schimb, lei/USD



Sursă: date BNM

Cât privește argumentul deprecierei constante a leului în raport cu dolarul SUA în perioada dată, acesta trebuie tratat ca atare, întrucât ritmul de apreciere din perioada anterioară a fost net superior și a avantajat importatorii de produse petroliere, deși acesta nu s-a reflectat nicidecum asupra prețului final achitat de către consumatori (Figura 3).

De ce nu a funcționat Metodologia precedentă?

La 31 martie 2016, din cauza evidențierii unor perturbații accentuate pe piața produselor petroliere din Republica Moldova, determinate în mare parte de reticența companiilor petroliere de ajustare a prețurilor interne în conformitate cu fluctuațiile regionale/internaționale, ANRE a aprobat o nouă Metodologie de formare și aplicare a

prețurilor la produsele petroliere⁷, care potrivit autorilor ar fi trebuit să excludă reglementări și prevederi inutile și concomitent să contribuie la ridicarea rolului regulatorului independent în domeniu.

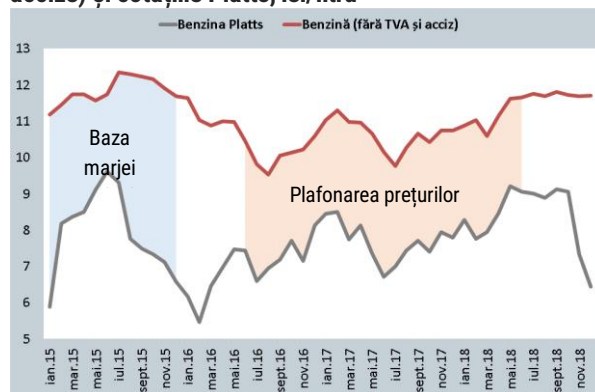
Astfel, în conformitate cu Metodologia dată, prețurile maxime de comercializare cu amănuntul a produselor petroliere principale se calculau odată la 14 zile în baza cotațiilor Platt's (întrucât anume acestea sunt prețurile de referință pentru majoritatea tranzacțiilor cu produse petroliere din zonă), iar pentru gazul lichefiat în baza cotațiilor Argus DAF Brest propane-butane mix, cota accizelor și cota taxei pe valoarea adăugată în conformitate cu Codul Fiscal, dar și **marja comercială specifică** care includea toate cheltuielile aferente comercializării produselor petroliere și nemijlocit profitul.

Prin modificările conceptuale propuse s-a dorit limitarea reticențelor companiilor petroliere vizavi de evoluțiile cotațiilor pe bursele regionale, fapt ce în virtutea deficiențelor cadrului concurențial și a celui regulator din sector admitea practicarea unor metode inechitabile de calculare și ajustare a prețurilor cu amănuntul la produsele petroliere, care nemijlocit conducea la supraprofituri.

Deși, inițiativa dată se încadra în logica abordării ce ține de determinarea transparentă a prețurilor la produsele petroliere, aceasta nu a avut la bază modelări sau scenarii (Nota informativă nu conținea astfel de date, iar Analiza Impactului de Reglementare lipsea). Mai mult ca atât, doar enunțarea utilizării unor coeficienți / indicatori (cum ar fi marja comercială specifică, care și reprezenta mărul discordiei) nu era suficientă fără probarea acestora prin metode empirice. Cu toate acestea, stabilirea marjei comerciale specifice pentru primul an de aplicare a Metodologiei a fost în baza marjei (stabilite indirect din prețul mediu de vânzare (fără taxe) „-” cotația Platt's) pentru anul precedent anului aprobării noii Metodologii (adică anul 2015).

⁷ Hotărîrea ANRE nr. 102 din 31.03.2016 privind aprobarea Metodologiei formării și aplicării prețurilor la produsele petroliere

Figura 4. Evoluția prețului la benzină (fără TVA și accize) și cotațiile Platts, lei/litru

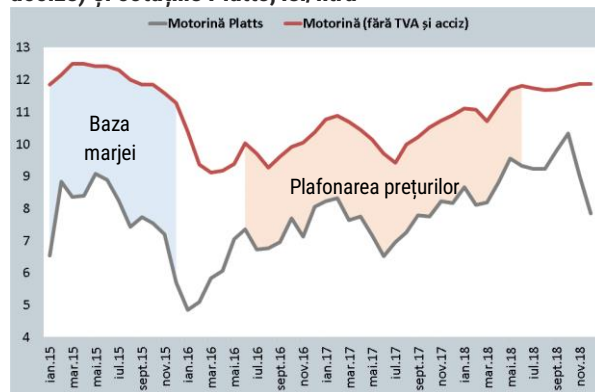


Sursă: date ANRE

Totuși, ținând cont de faptul că anume în această perioadă a avut loc diminuarea drastică a prețului la produsele petroliere pe piețele internaționale (care implicit a condus la creșterea speculativă a marjei respective în 2015), nu a fost oportună utilizarea acestei perioade drept referință pentru stabilirea marjei comerciale specifice.

Astfel, ar fi fost mai rațională estimarea prin metode empirice a perioadelor în care prețurile produselor petroliere pe piața internă au fost ajustate într-o manieră corespunzătoare dinamicii cotațiilor Platt's, dar și evaluarea acestora pentru perioade mai mari de timp (de ex. ultimii 3 ani).

Figura 5. Evoluția prețului la motorină (fără TVA și accize) și cotațiile Platts, lei/litru



Sursă: date ANRE

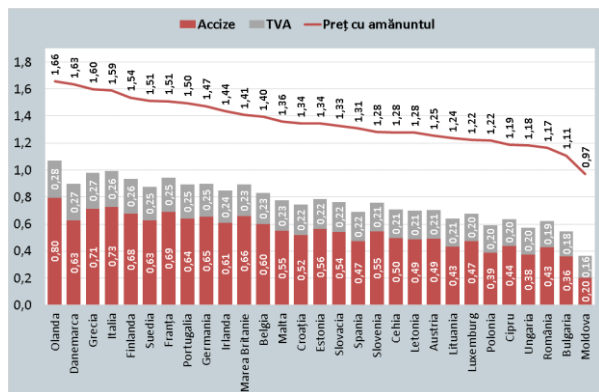
Prin urmare, a fost aprobată o marjă comercială specifică care nu corespunde realităților social-economice ale țării, adică prea mare, care a permis companiilor să seteze prețuri relativ înalte la carburanți. Acest lucru devenind mai evident în perioadele când cotațiile Platt's au început să

crească, conducând la o escaladare a prețurilor pe piața internă. Deși, după cum poate fi văzut, per ansamblu acestea au urmat cotațiile internaționale (minimizând reticența companiilor petroliere).

Cum sunt prețurile în Republica Moldova comparativ cu UE?

Atât în mediul consumatorilor, cât și al comercianților de produse petroliere sunt expuse părerii cu privire la prețurile practicate în Republica Moldova în raport cu alte țări, preponderent din UE. Pozițiile părților diferă foarte mult după retorica expusă, iar analiza mai minuțioasă a acestor valori relevă unele aspecte care nu pot fi ignorate în contextul asigurării unei comparabilități.

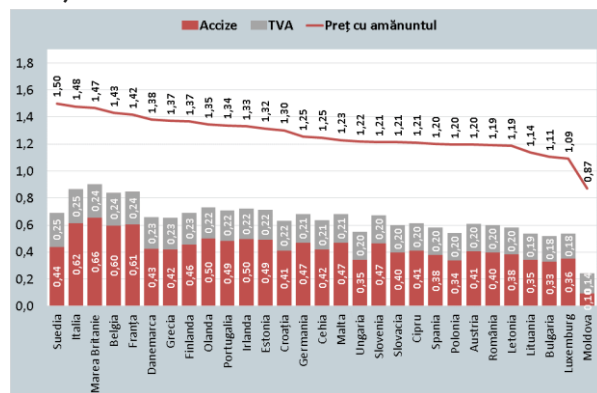
Figura 6. Prețurile comparative la benzină la 1 iulie 2019, Euro/litru



Sursă: date DG Energy, ANRE, BNM

Astfel că, la prima vedere o analiză comparativă a prețurilor la aceste produse în Republica Moldova, într-adevăr indică asupra unor valori mai mici în raport cu prețurile practicate în UE, fiind de doar 0,97Euro/litru pentru benzină și de 0,87 Euro/litru în cazul motorinei (Figura 6,7). Aceasta fiind un argument vehiculat în mod tendențios în spațiul public pentru a tempera nemulțumirile consumatorilor.

Figura 7. Prețurile comparative la motorină la 1 iulie 2019, Euro/litru

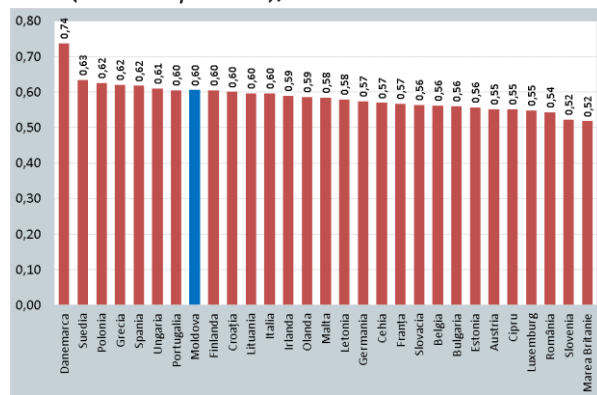


Sursă: date DG Energy, ANRE, BNM

Însă, astfel de constatări nu sunt tocmai corecte, întrucât valorile prezentate nu sunt comparabile, acestea înglobând în sine taxe și impozite aferente comercializării acestor produse, care diferă foarte mult de la o țară la alta. Principalele taxe și impozite fiind reprezentate de TVA și accize.

Prin urmare, în cazul excluderii acestor două componente din prețul de comercializare a produselor petroliere, poate fi urmărit un tablou diferit. În așa fel, prețurile practicate în Republica Moldova sunt chiar puțin peste nivelul mediu european (Figura 8, 9).

Figura 8. Prețurile comparative la benzină la 1 iulie 2019 (fără TVA și accize), Euro/litru

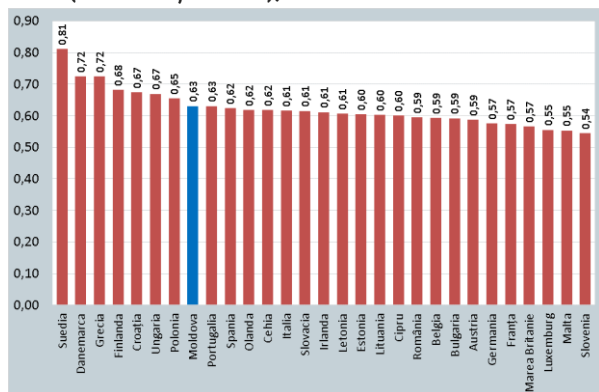


Sursă: date DG Energy, ANRE, BNM

Totodată, chiar dacă admitem că prețurile fără TVA și accize sunt aproximativ la nivelul mediu european (care include și profitul/pierderile companiilor petroliere), trebuie de conștientizat faptul că cheltuielile, care la fel se regăsesc aici, sunt net inferioare celor practicate în țările europene unde nivelul de trai și al inputurilor este

incomparabil mai mare (spații de stocare, salarii, servicii comunale, impozite, etc.).

Figura 9. Prețurile comparative la motorină la 1 iulie 2019 (fără TVA și accize), Euro/litru



Sursă: date DG Energy, ANRE, BNM

De asemenea, un motiv invocat ce argumentează mărimea prețurilor (fără TVA și accize) ține de faptul că Republica Moldova este un net importator al acestor produse, iar cheltuielile de transport creează presiuni adiționale asupra prețurilor.

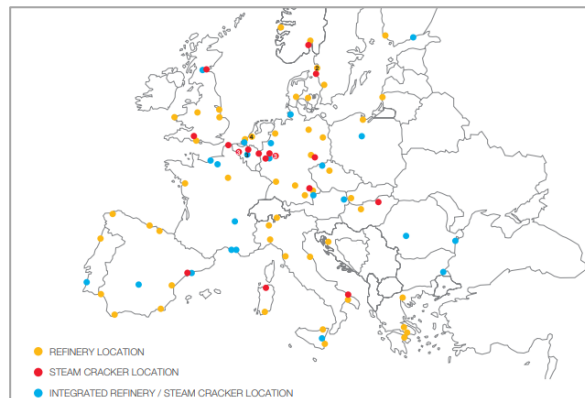
Cu toate acestea, nivelul prețurilor în Republica Moldova este mai înalt sau cel puțin la același nivel chiar în comparație cu țări profund dependente de importuri.

Aici trebuie de atras atenția că, cheltuielile de transport sunt caracteristice și țărilor UE (chiar și celor mai puțin dependente de importuri) ținând cont de amplasarea rafinăriilor pe teritoriul UE, uneori la distanțe superioare celor practicate în cazul importului în Republica Moldova⁸ (Figura 10).

⁸ În anul 2018, principalul furnizor de produse petroliere a fost România, cu 98,4% din total importuri de benzină și 82,5% din total importuri de motorină.

⁹ Survey on the petroleum products' price data collection published in the weekly EU oil bulletin (https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/survey_oil_bulletin_data_collection.pdf)

Figura 10. Amplasarea rafinăriilor în Uniunea Europeană



Sursă: DG Energy

Mai mult ca atât, prețurile indicate mai sus (după excluderea TVA și accize) includ și alte componente (sub forma unor taxe și impozite specifice) care diferă de la țară la țară (cum ar fi: impozitul pe petrol, taxa stocurilor de urgență, impozitul pe energie, impozitul pe carbon, impozitul autorităților locale și regionale, etc.⁹). Cert este că, elementele date în cazul Republicii Moldova fie lipsesc, fie sunt net inferioare celor practicate în țările UE, iar acest lucru trebuie luat în calcul la compararea datelor de mai sus.

De altfel, o altă componentă care este reflectată în prețurile practicate în UE (după excluderea TVA și accize), însă lipsește în cazul Republicii Moldova ține de cheltuielile aferente menținerii unui nivel minim al stocurilor obligatorii de produse petroliere¹⁰. Deși, trebuie de menționat că Republica Moldova urmează sa-și asume în viitorul apropiat acest angajament conform Acordului de Asociere.

Ținând cont de toate considerentele menționate mai sus, putem conchide asupra faptului că, în privința prețurilor la produsele petroliere practicate în Republica Moldova (după excluderea TVA și accize), deși sunt la nivelul mediu

¹⁰ Directiva 2009/119/CE privind obligația statelor-membre de a menține un nivel minim de rezerve de țiței și/sau de produse petroliere încă nu a fost transpusă în legislația națională, astfel agenții economici de pe piața produselor petroliere din Republica Moldova nu au obligația de a menține un nivel minim de stocuri de petrol și/sau de produse petroliere.

celor din UE, există anumite dubii ce țin de corectitudinea acestora.

Care este calitatea produselor petroliere din Republica Moldova?

Chiar dacă la prima vedere prețurile practicate în Republica Moldova (fără accize și TVA) sunt comparabile cu cele din UE, costul real al produselor petroliere importate rămâne a fi necunoscut, la fel ca și profiturile obținute de companiile petroliere.

Aceste valori sunt de asemenea direct dependente de calitatea produselor comercializate. Dacă în UE calitatea produselor date nu este pusă la îndoială, atunci în cazul Republicii Moldova planează anumite suspiciuni, deoarece nu există un sistem funcțional de monitorizare a calității combustibililor¹¹, fapt ce permite importul/comercializarea unor produse petroliere de calitate mai joasă și respectiv la un cost mai mic, generând profituri mai mari¹².

Deși, atât în analiza efectuată, cât și în toate calculele operate de către instituțiile responsabile se prezumă o calitate a produselor petroliere similară celei din UE (cum ar fi referințele la cotațiile Platts în Metodologia precedentă), realitatea de fapt este alta. În lipsa unui sistem funcțional de monitorizare a calității produselor petroliere, nu există certitudinea din partea consumatorului că într-adevăr procură produse de calitate pretinsă (deși la prețuri europene, după excluderea TVA și accize).

Cu toate acestea, în ultima perioadă sunt depuse eforturi de a aplană situația creată, iar la 26 iulie 2018 în contextul realizării angajamentelor asumate în cadrul Acordului de Asociere și anume de a crea cadrul necesar pentru implementarea unor prevederi din Directivei 98/70/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 octombrie 1998 privind calitatea benzinei și a motorinei, a fost

amendată Legea nr.461 din 30.07.2001 privind piața produselor petroliere¹³. Conform noului cadru legal:

- Agenția pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței efectuează controlul calității produselor petroliere;
- Ministerul Economiei și Infrastructurii, elaborează politici publice și acte normative privind procesul de monitorizare a calității produselor petroliere;
- Monitorizarea calității produselor petroliere se realizează prin intermediul organismelor de inspecție acreditate și recunoscute în cadrul unui sistem de monitorizare aprobat de către Guvern.

Ulterior, întru realizarea noilor prevederi legale a fost completat cadrul normativ¹⁴ prin stabilirea specificațiilor tehnice **obligatorii** pentru benzină și motorină bazate pe considerente de sănătate și mediu, efectuate conform metodelor analitice prevăzute în standardele europene¹⁵, precum și introducerii unui mecanism de monitorizare a calității acestora.

De menționat că, până la aprobarea noului cadru de reglementare, verificarea parametrilor benzinei și motorinei (la etapa certificării) se efectua în baza standardelor SM și GOST (fiind atât diferite, cât și conflictuale cu cele europene). Mai grav este că, procedura de certificare avea loc doar la import, fapt ce nicidecum nu garanta calitatea produselor comercializate la stațiile de alimentare, livrate către consumatorul final.

Deși, chiar și în pofida noului cadru de reglementare, rămâne incertă capacitatea laboratoarelor de efectuare a încercărilor în conformitate cu noile rigori¹⁶. Mai mult ca atât, întrucât cadrul normativ a intrat în vigoare la 24 februarie curent, este dificilă evaluarea implementării acestuia în timp atât de scurt. Totodată, conform prevederilor, prima evaluare va fi disponibilă abia la data de 31 august 2020, când Ministerul Economiei și Infrastructurii în comun cu organismele de inspecție

¹¹ Angajament asumat în cadrul Acordului de Asociere care presupune punerea în aplicare în termen de 5 ani de la intrarea în vigoare a acordului a anumitor prevederi (prevăzute în Articolului 8) ale Directivei 98/70/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 octombrie 1998 privind calitatea benzinei și a motorinei.

¹² <https://agora.md/stiri/13908/asociatia-patronala-pe-piata-produselor-petroliere-se-comercializeaza-carburanti-necalitativi>

¹³ Legea nr.168 din 26.07.2018 pentru modificarea unor acte legislative

¹⁴ Hotărârea Guvernului nr. 72 din 11.02.2019 cu privire la aprobarea modificărilor ce se operează în unele hotărâri ale Guvernului.

¹⁵ Standardele europene aprobate ca standarde moldovenești: EN228 „Carburanți pentru automobile. Benzină fără plumb. Cerințe și metode de încercare” și EN590 „Carburanți pentru automobile. Motorină. Cerințe și metode de încercare.”

¹⁶ Conștientizând limitările instituționale ale organismelor de inspecție, în redacția inițială a proiectului actului normativ era prevăzut un termen de conformare la noile prevederi de 12 luni.

recunoscute vor întocmi raportul anual cu datele naționale privind monitorizarea calității benzinei și motorinei pentru anul calendaristic precedent (respectiv - 2019).

În aceste condiții, este clar că inexistența unui sistem, deocamdată operațional, de monitorizare a calității produselor petroliere permitea/permite devieri de la rigorile standardelor de calitate europene. Iar, în condițiile unei dotări deficiente a laboratoarelor, chiar și în cazul noului cadru de reglementare, se face imposibilă garantarea unei calități similare celei din UE.

La ce să ne așteptăm de la noua Metodologie?

După cum a fost menționat, prin aprobarea noii Metodologii s-a revenit la principiile precedente de reglementare a pieței produselor petroliere, care au fost aplicate în perioada anilor 2007-2016. Atragem atenția că, această soluție s-a dovedit a fi una neviabilă în timp deoarece, de jure, aceasta avea drept scop menținerea unui nivel just al prețurilor care ar acoperi cheltuielile relevante, precum și o rată rezonabilă de rentabilitate. De facto, însă, în contextul curențelor cadrului concurențial, dar și a unei metodologii permissive, rentabilitatea raportată a companiilor era chiar inferioară limitei admise, iar plafonarea acestora la limita maximă de 10% era una absolut inutilă.

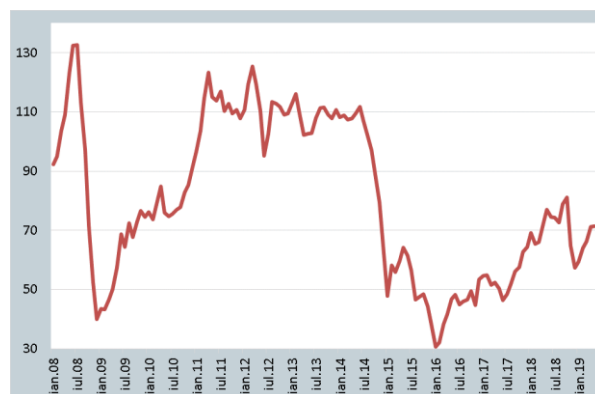
De altfel, problema consta în transparența redusă a cheltuielilor care se luau în considerare la calcularea prețului (mai multe cheltuieli puteau fi incluse în formula de calcul a prețurilor). De menționat că, anterior, anume acestea au reprezentat motivele schimbării cardinale a principiilor de reglementare a pieței date (prin aprobarea unei noi Metodologii în martie 2016), conform cărora ANRE actualiza o dată la două săptămâni prețurile maxime de vânzare cu amănuntul, având la bază cotațiile Platts.

Prin urmare, în cazul în care nu vor fi asigurate condițiile unui cadru concurențial adecvat în domeniu, rezultatul aplicării noii metodologii poate fi unul anticipat. În special, aceasta ar putea conduce într-o perspectivă nu prea îndelungată la sporirea tensiunii în societate cu privire la

corectitudinea prețului plătit pentru produsele petroliere (de nu cea mai bună calitate).

Or, ar fi cel puțin naiv să nu admitem pentru perioadele viitoare cotații mai superioare pentru produsele petroliere (în contextul în care acestea la moment sunt departe de maximele înregistrate în ultimii 11 ani) (Figura 11).

Figura 11. Evoluție cotații BRENT, \$/baril



Sursa: date US Energy Information Administration

Concomitent, majorarea planificată a accizelor¹⁷, instituirea rezervelor minime obligatorii (conform Acordului de Asociere), dar și operaționalizarea sistemului de monitorizare a calității produselor petroliere (ce va face imposibil importul/comercializarea unor produse de o calitate necorespunzătoare și deci la un cost mai mic) vor exercita o presiune suplimentară asupra prețurilor, care eventual ar conduce la o escaladare a acestora.

Concluzii

Pe parcursul timpului, am fost martorii mai multor tentative de reglementare a pieței produselor petroliere în Republica Moldova, care însă nu s-au soldat cu prea mult succes. Nemulțumirile în societate vizavi de evoluțiile prețurilor la aceste produse fiind omniprezente, de asemenea fiind acutizate de suspiciunile rezonabile ce planează asupra calității produselor date.

Inițiativele date au fost concentrate în exclusivitate pe reglementarea prețului final, de multe ori cu interferențe politice, deși curențele din domeniu au un caracter mult

¹⁷ În conformitate cu Directiva 2003/96/CE a Consiliului din 27.10.2003 privind restructurarea cadrului comunitar de impozitare a produselor energetice și a electricității, ratele minime ale accizelor sunt de 359

Euro/1000 litri pentru benzină și de 330 Euro/1000 litri pentru motorină. Pentru comparație, la moment în Republica Moldova acestea constituie circa 270 Euro/1000 litri pentru benzină și de 114 Euro/1000 litri pentru motorină.

mai amplu și necesită eforturi susținute din partea autorităților:

- La moment este necesară reevaluarea modelului actual de reglementare a pieței produselor petroliere. Însă, pentru a garanta sustenabilitatea oricărui format de temperare a prețurilor la produsele petroliere (mărimea marjei comerciale, rentabilitatea maximă, etc.), acesta trebuie să satisfacă interesele minime ale tuturor părților implicate, fiind ancorat de perspectiva liberalizării totale a pieței date;
- Desigur, condiția de bază rezidând în excluderea carențelor existente în mediul concurențial și o analiză mai minuțioasă a practicilor existente în domeniul vizat din partea instituțiilor competente;
- Concomitent, este indispensabilă asigurarea calității produselor comercializate în conformitate cu standardele europene din domeniu prin asigurarea funcționalității noului sistem de monitorizare a calității, ce ar susține certitudinea în rândul consumatorilor, precum că prețul achitat reflectă pe deplin calitatea produsului procurat.