

Interesul poartă fesul: cine sunt beneficiarii reali ai taxei anti-dumping la importul de ciment din Moldova în Ucraina și ce putem face pentru a soluționa această problemă

Marina Soloviova

Iulie, 2024

Orice stat are nu numai dreptul de a-și apăra interesele economice naționale de bariere nejustificate în fața comerțului exterior, ci și obligația față de propriii cetățeni de a face acest lucru. În calitate de țară membră a Organizației Mondiale a Comerțului, Republica Moldova ar putea face uz de mecanismul de soluționare a disputelor comerciale prevăzut în cadrul OMC, însă autoritățile Republicii Moldova nu sunt suficient de active în această privință. În prezenta notă, relatăm despre esența și circumstanțele conflictului între Republica Moldova și Ucraina legat de instituirea de către autoritățile ucrainene a unei taxe anti-dumping la importul de ciment originar din Moldova. Arătăm din ce considerente această decizie a autorităților ucrainene este contestabilă și cum ea prejudiciază nu doar interesele economice ale Moldovei, ci și pe cele ale Ucrainei, vasalizând politicile statului unor interese private. Descriem în ce constă procedura oficială de soluționare a litigiilor între țările membre ale OMC, aducem un exemplu de caz similar soluționat recent cu succes și îndemnăm autoritățile Republicii Moldovei să fie mai active în apărarea intereselor propriei țări, dar și a interesului public al Ucrainei.

Esența și circumstanțele conflictului

La 21.05.2019 autoritățile Ucrainei au adoptat decizia „Cu privire la aplicarea măsurilor antidumping definitive împotriva importurilor în Ucraina de ciment originar din Federația Rusă, Republica Belarus și Republica Moldova”, în vigoare din 27.06.2019¹. Potrivit acestei decizii, la importul de ciment originar din Republica Moldova (pozițiile tarifare 2523100000 – Ciment nepulverizat denumit „clinker” și 2523290000 – Ciment Portland (cu excepția cimentului alb, colorat sau nu artificial) a fost instituită, pe un termen de cinci ani, o taxă anti-dumping de 94,46% din valoarea în vamă a mărfurilor. Pentru justificarea aplicării acestei măsuri, autoritățile ucrainene s-au bazat pe cererea depusă de asociația producătorilor de ciment din Ucraina, în care intră patru grupuri industriale mari (Dickerhoff Cement Ukraine, Heidelbergcement Ukraine, Podilsky Cement, Ivano-Frankivskcement) și legislația națională (Legea privind protecția producătorilor interni împotriva importurilor de dumping). Argumentele invocate au inclus:

- Creșterea volumului importurilor de ciment din categoriile menționate originar din Federația Rusă, Republica Belarus și Republica Moldova în cursul perioadei de anchetă (01.04.2017-31.03.2018) cu 286,14% în termeni absoluți, cu 229,47% în raport cu consumul de ciment pe piața internă a Ucrainei și cu 253,68% în raport cu producția totală de ciment în Ucraina;

1

https://www.macmap.org/OfflineDocument/TradeRemedy/InternalLink/UKR/2019.05.28_n59_AD_DEF_Cement_BLR_MDA_RUS.pdf

- Deteriorarea unor indicatori financiari și economici ai producătorilor naționali: scăderea cotei producătorilor naționali pe piața internă a Ucrainei cu 10,41%; scăderea nivelului de ocupare a forței de muncă cu 1,53%; creșterea volumului de marfă în depozite cu 29,22%;
- Prezența unui potențial de export semnificativ în țările exportatoare, care se manifestă prin capacități de producție neutilizate semnificative;
- Prețurile mai mici de import ale cimentului originar din Federația Rusă, Republica Belarus și Republica Moldova, atât comparativ cu prețurile producătorilor naționali pe piața internă a Ucrainei, cât și comparativ cu costurile.

Cu toate că măsura a fost instituită pe un termen de cinci ani, iar în anul 2023 partea ucraineană și-a exprimat angajamentul de a elimina taxa anti-dumping aplicată la importul de ciment din Moldova până la finele anului 2023, taxa nu a fost eliminată. Mai mult decât atât, la expirarea termenului de 5 ani în 2024, a fost depusă o nouă cerere de către asociația producătorilor de ciment din Ucraina³, iar aplicarea taxei a fost extinsă până la examinarea speței de către autoritățile Ucrainei și luarea unei decizii.

De ce investigația anti-dumping nu corespunde rigorilor OMC

Nu pretindem, în acest comentariu, să facem o investigație alternativă privind existența sau inexistența practicii de dumping din partea producătorilor de ciment din Moldova pe piața Ucrainei. Nu avem nici toate datele necesare, în mare parte confidențiale (prețurile producătorilor concreți pe o piață concretă, costurile de producție, situația financiară și economică a producătorilor etc.) și nici scopul comentariului nu este de a demonstra neimplicarea producătorilor moldoveni în practici de dumping. Cu toate acestea, putem evalua măsura în care modul de adoptare a deciziei privind aplicarea măsurilor anti-dumping definitive de către autoritățile Ucrainei corespunde rigorilor stabilite de Organizația Mondială a Comerțului.

Articolul VI din GATT (Acordul General pentru Tarife și Comerț) 1994 permite, în principiu, impunerea taxelor anti-dumping de către țări în anumite condiții, iar *Acordul privind implementarea articolului VI din GATT 1994*⁴, cunoscut în mod obișnuit ca „Acordul anti-dumping”, stabilește proceduri detaliate privind modul de inițiere a cazurilor anti-dumping, modul de desfășurare a investigațiilor, modul de stabilire și aplicare a taxelor anti-dumping. Bazându-ne pe prevederile Acordului anti-dumping, putem identifica mai multe aspecte contestabile ale deciziei luate de partea ucraineană pe speța ciment:

- **Analiza cumulativă a impactului comerțului cu trei țări luate împreună: Republica Moldova, Republica Belarus și Federația Rusă.** Articolul 3.3 din Acordul anti-dumping stabilește condițiile în care poate fi efectuată o evaluare cumulativă a efectelor importurilor de dumping din mai multe țări. Autoritățile trebuie să arate că marja de dumping din fiecare țară nu este minoră, că volumul importurilor din fiecare țară nu este neglijabil și că o evaluare cumulativă este potrivită, având în vedere condițiile de concurență între mărfurile de import și între importuri și marfa autohtonă similară. În cazul cimentului Portland (2523 29) Moldova exporta în Ucraina un volum destul de semnificativ – 7,9 mil. USD în 2018 (38% din valoarea importului total al Ucrainei la această poziție) (Figura 1), conform datelor raportate de Ucraina, sau 3,1 mil. USD, conform datelor raportate de Moldova⁵. Însă în cazul cimentului „clinker” (2523 10), Moldova în general nu a

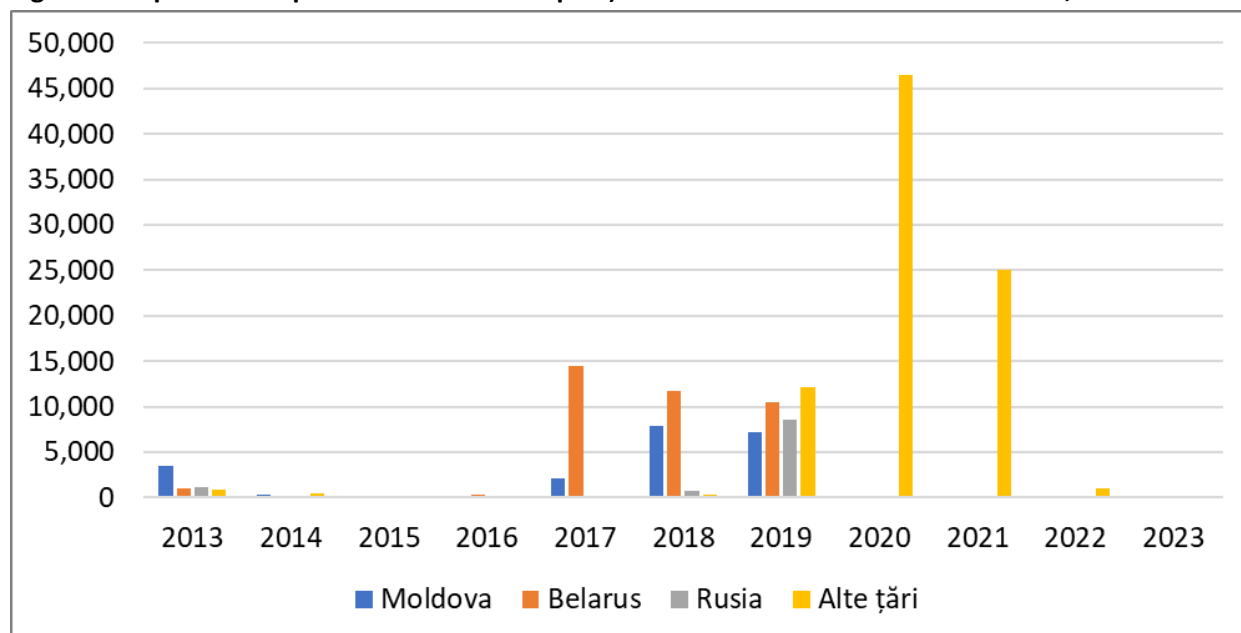
³ <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/povidomlennya-pro-porushennya-ta-provedennya-22-05/>

⁴ https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/19-adp_01_e.htm

⁵ După introducerea în 2019 a taxelor anti-dumping la importul de ciment din Moldova, Belarus și Federația Rusă, locul acestor țări a fost luat de Turcia. În scurt timp însă, și la importul de ciment din Turcia a fost introdusă o taxă anti-dumping, care a stopat aproape complet importurile.

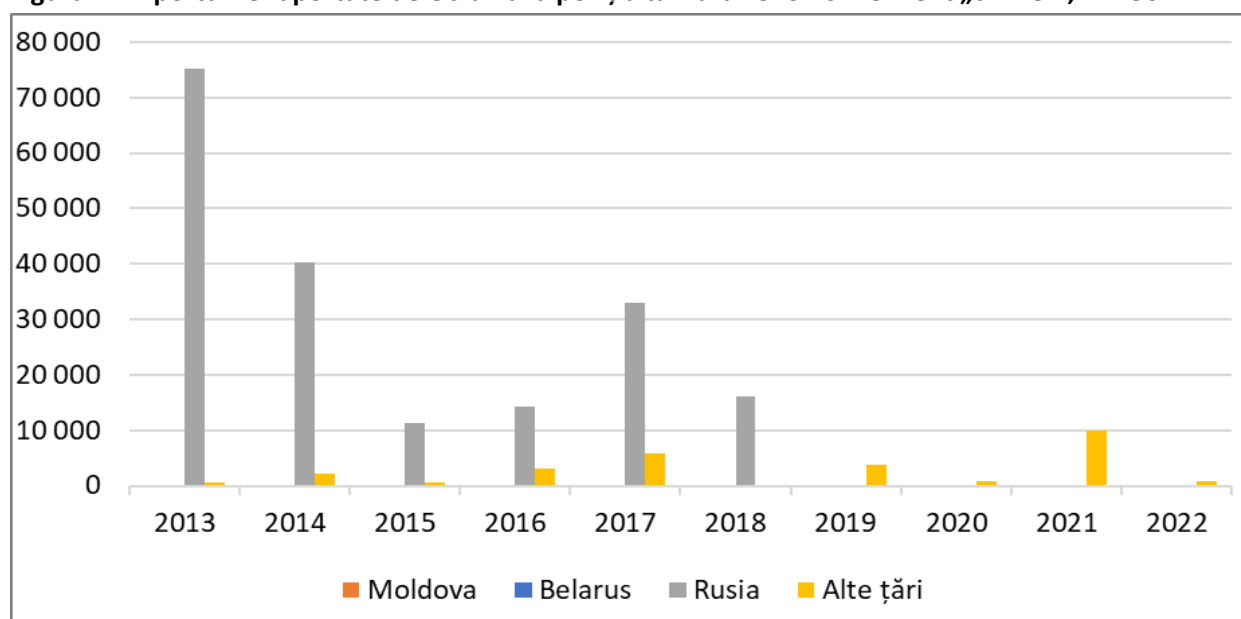
exportat în Ucraina în anii 2017-2018 astfel de marfă (Figura 2). Din acest considerent, nu este justificată includerea Moldovei „la pachet” cu alte țări și aplicarea taxelor anti-dumping.

Figura 1. Importurile raportate de Ucraina la poziția tarifară 2523 29 – Ciment Portland, mii USD



Sursa: elaborată în baza datelor UN Comtrade

Figura 2. Importurile raportate de Ucraina la poziția tarifară 2523 10 – Ciment „clinker”, mii USD



Sursa: elaborată în baza datelor UN Comtrade

- **Modul de stabilire al „valorii normale” a cimentului și al marjei de dumping.** Articolul 2 din Acordul anti-dumping stabilește că un produs face obiectul dumpingului atunci când este introdus în comerțul unei alte țări la un preț mai mic decât valoarea sa normală. Acordul prevede trei metode de calculare a „valorii normale” a unui produs. Principala metodă se bazează pe prețul de pe piața internă a exportatorului. Atunci când acesta nu poate fi utilizat, sunt disponibile două alternative – prețul practicat de exportator într-o altă țară sau un calcul bazat pe combinația

dintre costurile de producție ale exportatorului, alte cheltuieli și marjele normale de profit. Cu toate acestea, în argumentarea măsurii anti-dumping introduse, autoritățile Ucrainei fac referință la prețurile practicate de producătorii autohtoni pe piața internă a Ucrainei: „Importurile la prețuri de dumping în Ucraina de marfă originară din Federația Rusă, Republica Belarus și Republica Moldova au fost efectuate la prețuri mai mici atât decât prețurile de vânzare ale producătorului național pe piața internă a Ucrainei, cât și decât costul acesteia. Diferența dintre prețul importurilor din Federația Rusă, Republica Belarus și Republica Moldova și prețul producătorului național pe piața internă a crescut cu 116,57% în cursul perioadei de studiu.” Dar Acordul anti-dumping nu prevede așa o modalitate de stabilire a valorii normale a mărfii ca comparația cu prețurile producătorilor autohtoni pe piața internă a importatorului. Comparația trebuie făcută cu prețurile de pe piața internă a exportatorului. Situația când o marfă de import este mai ieftină decât marfa de producție locală este foarte răspândită, nu reprezintă per se o dovadă a dumpingului și nici nu are relevanță conform Acordului anti-dumping.

Dacă examinăm prețurile la care producătorii din Republica Moldova au exportat ciment similar în alte țări, observăm că în anii 2017-2018 nu au existat alte piețe de export decât Ucraina, iar în anul 2019 s-a efectuat export în cantități non-neglijabile numai în România (Tabelul 1). Prețul mediu la care a fost exportat ciment în România în 2019 a fost, într-adevăr ceva mai mare decât în Ucraina (67 USD per tonă față de 59 USD per tonă). Însă această diferență este de doar 13% și nici pe departe nu se apropie de marja de dumping de 94%, calculată de Ucraina. Pe lângă aceasta, diferența de preț de 13% se poate datora simplului fapt că în România au fost livrate cantități mult mai mici de ciment decât în Ucraina.

Tabelul 1. Valoarea, cantitatea și prețul mediu al exportului raportat de Moldova la poziția tarifară 2523 29 – Ciment Portland

Valoarea, mii USD	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Total	361.63	3,107.71	4,215.43	1,884.60	3,346.51	321.47	5.96
Ucraina	361.63	3,107.71	3,814.47	2.41	3.16	0.52	4.79
România			394.68	1,882.19	3,343.33	320.95	0.61
Alte țări			6.29		0.01		0.55
Cantitatea, kg							
Total	6,996,350	58,605,200	70,279,585	24,699,120	41,421,995	3,672,121	23,155
Ucraina	6,996,350	58,605,200	64,379,620	14,400	18,000	2,400	22,800
România			5,875,940	24,684,720	41,403,980	3,669,721	55
Alte țări			24,025		15		300
Prețul, USD per tonă							
Total	51.69	53.03	59.98	76.30	80.79	87.54	257.31
Ucraina	51.69	53.03	59.25	167.36	175.78	215.42	210.22
România			67.17	76.25	80.75	87.46	11,145.45
Alte țări			261.85		733.33		1,840.00

Sursa: elaborată în baza datelor UN Comtrade

Un alt fapt care indică în mod indirect la aceea că, probabil, nu a existat dumping de ciment moldovenesc pe piața Ucrainei sunt prețurile medii de import de ciment în Moldova. În anii 2017-2019, cimentul din Ucraina era importat în Moldova la prețuri mai mici (respectiv, 40, 44 și 37 USD per tonă) decât se exporta din Moldova în Ucraina (Tabelul 2). Aceasta poate însemna că ori cimentul produs în Ucraina era în general mai ieftin decât cel exportat de Moldova, ori

producătorii de ciment din Ucraina se ocupau și ei cu dumping pe piața moldovenească. Atrage atenția și faptul că, după ce autoritățile Ucrainei au introdus taxa anti-dumping la importul de ciment din Moldova în 2019, exporturile de ciment ale Moldovei în Ucraina s-au redus practic până la zero (deci taxa nu era compensatorie, ci prohibitivă). În același timp, a explodat importul de ciment din Ucraina în Moldova: în anul 2023, valoarea importului de ciment din Ucraina a constituit 9,8 milioane USD, de 8 ori mai mult comparativ cu anul 2019. Aceasta, din nou, poate însemna că, în realitate, cimentul ucrainean era și este competitiv ca preț comparativ cu cel produs în Moldova, iar despre dumping mai degrabă ar trebui să vorbească autoritățile Moldovei și nu invers.

Tabelul 2. Valoarea, cantitatea și prețul mediu al importului raportat de Moldova la poziția tarifară 2523 29 – Ciment Portland

Valoarea, mii USD	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Total	1,471.11	2,123.81	1,302.78	4,462.38	3,790.19	5,417.65	9,847.93
Ucraina	1,468.92	2,122.38	1,300.81	4,453.07	3,753.09	5,355.89	9,843.04
Alte țări	2.20	1.44	1.98	9.32	37.10	61.76	4.89
Cantitatea, kg							
Total	36,804,150	48,205,529	35,388,041	105,486,199	82,037,879	89,995,598	151,861,244
Ucraina	36,804,050	48,195,900	35,387,650	105,404,200	81,745,200	89,055,950	151,856,000
Alte țări	100	9,629	391	81,999	292,679	939,648	5,244
Prețul, USD per tonă							
Total	39.97	44.06	36.81	42.30	46.20	60.20	64.85
Ucraina	39.91	44.04	36.76	42.25	45.91	60.14	64.82
Alte țări	21,950.00	149.03	5,051.15	113.60	126.77	65.72	933.26

Sursa: elaborată în baza datelor UN Comtrade

- **Demonstrarea relației de cauzalitate între importurile de dumping și prejudiciul cauzat industriei naționale.** Conform articolului 3.5 al Acordului anti-dumping, trebuie demonstrată existența unei relații de cauzalitate între importurile de dumping și prejudiciul cauzat industriei naționale. Această demonstrație trebuie să se bazeze pe examinarea tuturor factorilor care ar putea concomitent să dăuneze industriei naționale, iar prejudiciile cauzate de acești alți factori nu trebuie să fie atribuite importurilor de dumping. Factorii care pot fi relevanți în această privință includ, printre altele, volumul și prețurile importurilor care nu sunt vândute la prețuri de dumping, contracția cererii sau modificările structurii consumului, concurența între producătorii străini și interni, evoluția tehnologiei etc. Articolul 3.7 al Acordului prevede că determinarea existenței unei amenințări de prejudiciu material trebuie să se bazeze pe fapte și nu doar pe afirmații, ipoteze sau posibilități îndepărtate.

Cu toate acestea, argumentarea publicată de autoritățile Ucrainei conține doar niște constatări despre înrăutățirea indicatorilor industriei naționale de ciment, fără să fie demonstrată și legătura cauzală între această înrăutățire și importul de ciment la prețuri de dumping din Moldova. Mai mult, un simplu exercițiu aritmetic ne arată că importul de ciment din Moldova, fie și la prețuri de dumping, nu putea să influențeze semnificativ situația industriei în Ucraina. Deși ponderea importului de ciment din Moldova în importul total de ciment al Ucrainei era, până la introducerea taxei anti-dumping, destul de semnificativă, după cum am arătat mai sus, importul de ciment în Ucraina era foarte mic comparativ cu consumul național. Conform datelor Asociației Producătorilor de Ciment din Ucraina „Ukrcement”, consumul de ciment în Ucraina a constituit,

în anul 2021, 10,5 milioane tone anual⁶. Exportul de ciment din Moldova în Ucraina a constituit în anul de vârf (2019) 64,4 mii tone (conform datelor raportate de Moldova) sau 124,3 mii tone (conform datelor raportate de Ucraina). În ambele cazuri, cimentul importat din Moldova constituia doar circa 0,6%-1,2% raportat la volumul consumului național de ciment în Ucraina și este puțin probabil să fi putut cauza vreun prejudiciu palpabil industriei ucrainene.

Astfel, decizia autorităților Ucrainei de a introduce taxe anti-dumping la importul de ciment din Republica Moldova era contestabilă din perspectiva conformării la normele internaționale stabilite în *Acordul privind implementarea articolului VI din GATT 1994*, sub mai multe aspecte: analiza cumulativă a impactului comerțului cu trei țări luate împreună, modul de stabilire al „valorii normale” a cimentului și al marjei de dumping, demonstrarea relației de cauzalitate între importurile de dumping și prejudiciul cauzat industriei naționale.

Ce puteau să întreprindă autoritățile Republicii Moldova

Organizația Mondială a Comerțului are anumite proceduri pentru rezolvarea litigiilor între țările membre, în conformitate cu prevederile *Înțelegerii privind soluționarea disputelor*⁷. Atunci când un guvern membru al OMC consideră că un alt guvern membru încalcă un acord, guvernele sunt încurajate de OMC să se consulte mai întâi între ele și să soluționeze disputa singure. Dacă aceasta nu ajută, disputa poate fi escaladată la următoarele niveluri. Întreaga procedură cuprinde următoarele etape:

- Consultări, mediere;
- Constituirea unui panel de experți și desemnarea membrilor panelului;
- Examinarea cazului și elaborarea raportului intermediar și final al panelului către părți;
- Circularea raportului final al panelului către membrii OMC;
- Organul de soluționare a disputelor adoptă raportul (dacă nu există contestație);
- Examinarea contestației la raportul panelului de către Organul de apel;
- Organul de soluționare a disputelor adoptă raportul privind contestația.

Înainte de a întreprinde orice alte acțiuni, țările aflate în litigiu trebuie să discute între ele pentru a vedea dacă își pot soluționa singure divergențele. Membrul reclamant trebuie să depună la OMC o „cerere de consultări” în care să indice acordurile care, în opinia sa, sunt încălcate. În caz de eșec, țările pot, de asemenea, să solicite directorului general al OMC să medieze conflictul sau să încerce să ajute în orice alt mod.

Dacă consultările eșuează, țara reclamantă poate solicita numirea unui panel. Panelurile sunt formate din trei (eventual cinci) experți din țări diferite, aleși dintr-o listă indicativă de candidați bine calificați, nominalizați de membrii OMC, care își exercită funcțiile în calitate individuală și nu primesc instrucțiuni din partea niciunui guvern. Panelul examinează dovezile prezentate de părți și elaborează un raport, ale cărui versiuni preliminare sunt consultate cu părțile. Raportul final este prezentat celor două părți și este circulat către toți membrii OMC. Organul de soluționare a disputelor adoptă raportul și acest raport devine o hotărâre a Organului de soluționare a disputelor.

Ambele părți pot contesta raportul. Fiecare contestație este examinată de trei membri ai Organului permanent de apel, format din șapte membri, care reprezintă, în linii mari, gama de membri ai OMC. Ca

⁶ <https://ukrcement.com.ua/novini/807-pkachur-budemo-vvazhaty-uspikhom-zrostannia-vnutrishnoho-spozhyvannia-na-1-mln-tonn-tsementu-interviu-minpromu.html>

⁷ https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/disp1_e.htm

rezultat al contestației, constatările și concluziile panelului pot fi susținute sau modificate. Organul de soluționare a disputelor acceptă sau respinge raportul privind contestația.

În cazul în care țara pârâtă pierde procesul, aceasta trebuie să îndeplinească recomandările din raportul panelului sau din raportul privind contestația într-un timp rezonabil. Dacă recomandările nu sunt îndeplinite, partea reclamantă poate solicita Organismului de soluționare a disputelor permisiunea de a riposta – de exemplu, de a bloca importurile prin creșterea taxelor la import pentru produsele din cealaltă țară peste limitele convenite (de regulă, în același sector).

Trebuie de menționat că acest mecanism de soluționare a disputelor între țările membre OMC a funcționat cu succes în multe cazuri de instituire neregulamentară a taxelor anti-dumping. Un exemplu recent este câștigul Uniunii Europene la OMC pe cazul taxei anti-dumping instituite de Columbia pentru cartofii prăjiți congelați. UE a inițiat această dispută împotriva Columbiei în noiembrie 2019. Un panel al OMC s-a pronunțat în favoarea UE în octombrie 2022, iar Columbia a depus o contestație. Hotărârea definitivă și obligatorie a arbitrilor de apel a confirmat faptul că investigația anti-dumping a Columbiei a fost viciată în mai multe privințe, inclusiv în ceea ce privește calcularea marjei de dumping și analiza prejudiciului. Deși pierderile exportatorilor europeni nu erau foarte mari la scara UE (exportul ratat a fost estimat la 20 milioane EUR), în comunicatul său⁸ Comisia Europeană subliniază că importanța acestui câștig de cauză constă în aceea că el transmite un semnal puternic oricărei țări care intenționează să restricționeze exporturile UE că investigațiile anti-dumping trebuie să respecte pe deplin normele OMC. Acest caz este, de asemenea, o dovadă clară a faptului că litigiile în cadrul OMC pot fi soluționate eficient.

Ce au întreprins autoritățile Republicii Moldova

Am arătat mai sus că în cadrul OMC este prevăzut un mecanism eficient de soluționare a disputelor, precum și există istorii de succes când țara reclamantă a reușit să demonstreze că investigația anti-dumping efectuată de cealaltă țară a fost viciată în ceea ce privește calcularea marjei de dumping și analiza prejudiciului. Cu toate acestea, autoritățile Republicii Moldova nu au profitat de posibilitățile prevăzute de OMC pentru a-și apăra interesele naționale. Din câte am putut afla din sursele publice (Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării nu a răspuns la solicitarea noastră de informații privind măsurile luate pe cazul taxei anti-dumping la importul de ciment), autoritățile Moldovei s-au limitat la discutarea subiectului cu partea ucraineană, fără a iniția procesul oficial la OMC.

Astfel, în cadrul reuniunii copreședinților Comisiei interguvernamentale mixte moldo-ucrainene în domeniul colaborării economice și comerciale, care s-a desfășurat în septembrie 2023 la Odesa, unul din subiectele dezbătute a fost aplicarea de către Ucraina a taxei de dumping la importul cimentului moldovenesc. Ca urmare a discuțiilor, se menționează în comunicatul MD⁹, Ucraina și-a exprimat angajamentul de a elimina taxa de dumping aplicată la importul de ciment din Moldova până la finele anului 2023. Însă, după cum deja am menționat, acest lucru nu s-a întâmplat, din contra, aplicarea taxei a fost prelungită după expirarea termenului de 5 ani. În baza de date a OMC privind disputele înregistrate¹⁰, nu găsim nicio înregistrare despre Republica Moldova în calitate de reclamant în legătură cu încălcarea Acordului anti-dumping (Figura 3), ceea ce înseamnă că autoritățile moldovenești nu au inițiat procesul de soluționare a disputei conform procedurii prevăzute.

⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7858

⁹ <https://mded.gov.md/dezvoltarea-si-facilitarea-relatiilor-commercial-economice-intre-republica-moldova-si-ucraina-au-fost-discutate-in-cadrul-intalnirii-copresedintilor-comisiei-interguvernamentale-mixte-moldo-ucrainene/>

¹⁰ https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/find_dispu_cases_e.htm

Figura 3. Rezultatele căutării în baza de date a OMC privind disputele înregistrate

Dispute Settlement	Year dispute was brought to the WTO Any year ▼	
Find disputes [-]	Agreement cited (in request for consultations) Anti-dumping ▼	
chronological list	Subject Any subject ▼	
by WTO agreement	Member(s) ☒ AND ⓘ ☐ OR ⓘ Select complainant(s) Moldova, Republic of	
by member	Select respondent(s) Ukraine	
by current status	Member(s) Select third parties	
by subject	Search 🔍	
by short title	Save this search and create email alerts 🔔	
disputes map	You have selected to view all the disputes citing Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 with Moldova, Republic of as complainant and with Ukraine as respondent	
dispute report citations and short titles	There are no disputes cases matching your selection.	
GATT disputes (pre-WTO)		
Dispute Settlement Body		
Appellate Body		
Disputes statistics		
Negotiations to improve procedures		
Consultations on panel process		

Sursa: Organizația Mondială a Comerțului

Cine sunt beneficiarii pasivității autorităților moldovenești

Pasivitatea autorităților Moldovei în ceea ce privește apărarea intereselor naționale în comerțul cu Ucraina poate fi explicată, la prima vedere, în termeni umani. Taxele anti-dumping prejudiciază interesele producătorilor din Moldova și, indirect, veniturile bugetului public, însă Ucraina se află în război și noi nu vrem, omenește, să atragem țara vecină într-un alt conflict, fie el și comercial. Dar la o examinare mai atentă vom observa că taxele anti-dumping la ciment nu sunt nici în interesele Ucrainei ca stat.

Presa de investigație din Ucraina a scris despre faptul că măsurile anti-dumping introduse de autoritățile Ucrainei au favorizat interesele private ale producătorilor în detrimentul interesului statului și al intereselor consumatorilor. De exemplu, revista „Banii noștri” («Наші гроші») a investigat piața cimentului în 2021 și a constatat că, după instituirea în 2019 a taxelor anti-dumping la importul de ciment din Moldova, Belarus și Rusia, prețurile interne la ciment au crescut în medie cu 35-50%¹¹. Deși producătorii de ciment au invocat drept cauză creșterea prețurilor la energie, revista a constatat o creștere vertiginoasă a rentabilității vânzărilor în acest sector. Investigația a susținut că taxele anti-

¹¹ <https://nashigroshi.org/2021/04/07/chomu-v-ukraini-podorozhchaiut-kvartyry-v-novobudovakh-urok-lobists-koi-ekonomiky-vid-tsementnoho-karteliu/>

dumping la importurile de ciment au eliminat concurența străină, permițând celor patru grupuri mari naționale să ocupe 95% din piață, restul fiind lăsat producătorilor turci de ciment (care, mai târziu, la fel au fost eliminați de pe piață prin aplicarea unei taxe anti-dumping). Revista susține că cele patru grupuri industriale au făcut parte dintr-un „cartel” al cimentului, determinând statul să plătească mai mult pentru programul „Marea reconstrucție” lansat în 2020. „Banii noștri” au identificat că proprietarul oficial al companiei Ivano-Frankivsk Cement este o societate elvețiană, al cărei beneficiar final este Mykola Kruts, fost deputat din partea partidului „Ucraina Noastră”. Filiala ucraineană a concernului german Heidelberg Cement, care deținea trei uzine de ciment, a fost cumpărată în 2019 de investitorul Igor Mazepa. Presa susține că această cumpărătură s-ar fi făcut prin intermediul unei firme cipriote în favoarea oligarhului ucrainean Ihor Kolomoyskyi și că momentul instituirii taxelor anti-dumping la importul de ciment ar coincide în mod suspect cu momentul procurării companiei¹².

Conform afirmațiilor circulate în presă¹³, controversatul om de afaceri, cetățean al Israelului și Ciprului, a fost acuzat în 2020 în SUA de fraudă bancară la scară largă. În 2021, SUA i-au interzis lui Kolomoyskyi să intre în țară, acuzându-l de corupție. În 2022, președintele Zelenskyi i-ar fi retras lui Kolomoyskyi cetățenia ucraineană. În 2023, Kolomoyskyi a fost arestat în Ucraina sub acuzația de spălare de bani și fraudă. Cu toate acestea, se pare că interesele afacerilor sale continuă să fie protejate.

Pe lângă faptul că monopolizarea pieței cimentului aduce prejudicii atât consumatorilor industriali și casnici, cât și bugetului public al Ucrainei prin scumpirea programelor de investiții capitale publice, ea subminează și planurile de reconstrucție a Ucrainei după război. Conform unui studiu elaborat de Institutul pentru Studii Economice Internaționale din Lviv la comanda USAID¹⁴, în Ucraina există 10 uzine de ciment cu o capacitate totală de 13 milioane tone anual. În același timp, cererea de ciment estimată pentru perioada de reconstrucție este de 15-16 milioane tone anual, timp de trei ani. Este evident că, în absența importului și în condițiile unei piețe oligopoliste, deficitul de ciment va conduce la creșterea în continuare a prețurilor și, respectiv, la cheltuieli mai mari pentru bugetul public al Ucrainei și pentru partenerii de dezvoltare care vor sprijini financiar reconstrucția. Pentru a evita aceste cheltuieli nejustificate, Ucraina ar trebui să-și diversifice piața, inclusiv prin eliminarea taxelor anti-dumping instituite în mod abuziv în interese private, pentru a asigura accesul furnizorilor străini de ciment.

Concluzii și recomandări

- Pasivitatea autorităților Republicii Moldova în ceea ce privește apărarea intereselor naționale de practicile protecționiste neconforme ale altor țări nu doar dăunează producătorilor naționali și aduce prejudicii bugetului public, ci și creează condiții prielnice pentru ca marea corupție din țara vecină să subordoneze politica statului intereselor sale private, în detrimentul consumatorilor, contribuabililor, dar și partenerilor externi de dezvoltare.
- Indiferent de faptul dacă producătorii de ciment din Moldova au practicat prețuri de dumping pe piața Ucrainei sau nu (deși analiza noastră a arătat că nu sunt indicii clare în acest sens, iar eventualul impact asupra industriei ucrainene oricum ar fi unul minor), decizia autorităților Ucrainei de a institui o taxă anti-dumping de 94,46% la importul de ciment din Moldova este

¹² <https://www.dsnews.ua/ukr/politics/kolomoyskiy-planiruet-shantazhirovat-ukrainu-iskusstvennym-12042019162000>

¹³ https://en.wikipedia.org/wiki/Ihor_Kolomoyskyi

¹⁴ https://era-ukraine.org.ua/wp-content/uploads/2023/05/Ukraine-ERA-Reconstruction-Capacity-Report-BFO_web_ua.pdf

atacabilă cel puțin în temeiul investigației anti-dumping neconforme efectuate de partea ucraineană.

- Investigația a fost viciată din mai multe puncte de vedere: analiza cumulativă nejustificată a impactului comerțului cu trei țări luate împreună, metoda de stabilire a „valorii normale” a cimentului și a marjei de dumping care nu este prevăzută de Acordul anti-dumping al OMC, relația de cauzalitate nedemonstrată între importurile de dumping și prejudiciul cauzat industriei naționale.
- În cadrul OMC este prevăzut un mecanism oficial eficient de soluționare a disputelor, de la consultări și mediere, până la examinarea cazului de către un panel de experți cu emiterea unei hotărâri obligatorii de îndeplinit a Organului de soluționare a disputelor. De asemenea, există și istorii de succes când țara reclamantă a obținut câștig de cauză, reușind să demonstreze că investigația anti-dumping efectuată de cealaltă țară a fost viciată.
- Autoritățile Republicii Moldova, țară membră a OMC, au nu numai dreptul de a face uz de acest mecanism de soluționare a disputelor, dar și obligația față de propriii cetățeni și cetățenii Ucrainei de a întreprinde măsuri pentru a stopa prejudiciile aduse ambelor țări de către grupurile de interese private.
- Autoritățile moldovenești trebuie să inițieze procesul de soluționare a disputei conform procedurii prevăzute de OMC. Nu recomandăm instituirea măsurilor de răspuns prin creșterea taxelor la importul de ciment sau alte produse din Ucraina, pentru că aceasta ar conduce la creșterea prețurilor pe piața internă a Moldovei și ar fi în detrimentul consumatorilor, însă eliminarea taxei anti-dumping instituite de Ucraina la cimentul moldovenesc trebuie obținută.
- Inițierea procesului oficial de soluționare a disputei ar transmite și semnale corecte din mai multe puncte de vedere. Primul semnal ar sugera altor țări că Moldova este hotărâtă să-și apere interesele comerciale și orice încercare de a introduce bariere nejustificate va fi taxată. Al doilea semnal despre Guvernul Republicii Moldova ar fi că el este într-adevăr preocupat de apărarea intereselor economice naționale, ceea ce ar disipa orice suspiciune privind eventuala implicare a autorităților Republicii Moldova în activități corupționale de deservire a intereselor oligarhilor din regiune.