Expert-Grup
Centru Analitic Independent

NOTĂ ANALITICĂ, 16 iulie 2014

DE CE AVEM NEVOIE DE LIBERALIZAREA COMERȚULUI CU UNIUNEA EUROPEANĂ?

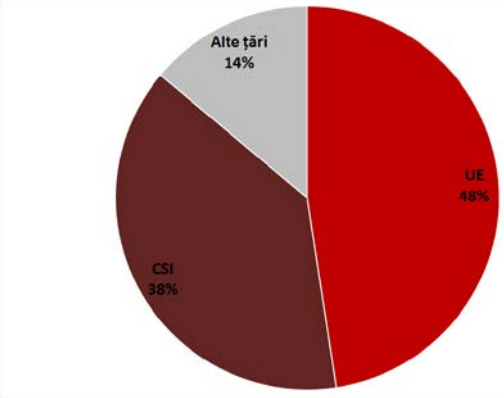
Autor: Adrian Lupuşor

Acordul de Asociere marchează, în mod indubitabil, un nou nivel calitativ superior în relațiile bilaterale dintre țara noastră și Uniunea Europeană. Acesta va permite deschiderea mai largă a pieței comunitare pentru produsele moldovenești, va implica un amplu proces de modernizare a instituțiilor statului și, în ultima instanță, va contribui la ameliorarea bunăstării populației. O prevedere centrală a Acordului este crearea Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător (ZLSAC) cu UE care implică eliminarea mutuală a barierelor din calea comerțului bilateral. În continuare vom analiza cum prevederile ZLSAC vor contribui la descătușarea exporturilor moldovenești și vom demonta o serie de mituri legate de acest subiect.

Context general

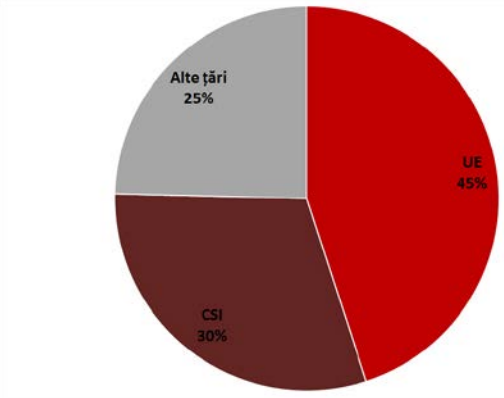
Uniunea Europeană este principalul partener comercial al Republicii Moldova, reprezentând circa 48% din exporturi și 45% din importuri (2013) (figura 1 și figura 2). Intensificarea relațiilor comerciale bilaterale a fost posibilă grație deschiderii graduale a pieței comunitare pentru exporturile moldovenești din 2006, în cadrul Sistemului Generalizat de Preferințe (GSP și GSP plus), iar din 2008, a Preferințelor Comerciale Autonome. Aceasta a permis și atragerea mai multor investiții străine directe (marea majoritate provin din UE), contribuind atât la dezvoltarea industriilor existente (ex: textile, încălțăminte, mobilier, produse din piele, fabricarea sucurilor etc.), cât și a unor industrii absolut noi pentru economia moldovenească (ex: mașini electrice, fire și cabluri electrice).

Figura 1. Structura exporturilor Republicii Moldova, 2013 (excluzând regiunea transnistreană)



Sursa: Biroul Național de Statistică

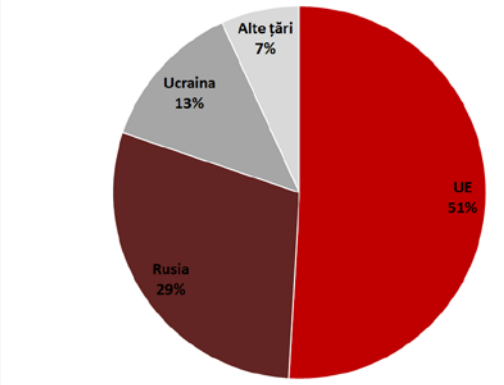
Figura 2. Structura importurilor Republicii Moldova, 2013 (excluzând regiunea transnistreană)



Sursa: Biroul Național de Statistică

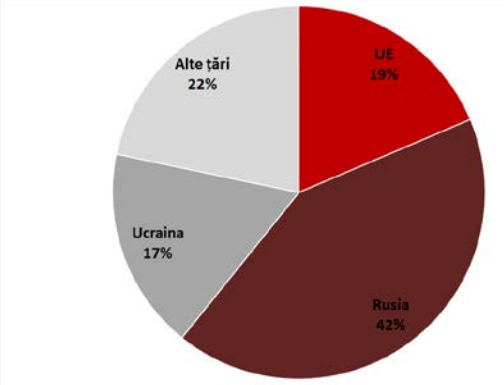
Uniunea Europeană este și principala piață de desfacere pentru companiile din raioanele de est ale Republicii Moldova. Astfel, în pofida vectorului (geo)politic promovat de autoritățile de la Tiraspol, circa 51% (2013) din exporturile regiunii sunt destinate pieței comunitare, principalele produse exportate fiind: articole de îmbrăcăminte, încălțăminte, textile și metale. Uniunea Europeană este mai puțin importantă pentru regiunea transnistreană la capitolul importurilor din cauza tarifelor protecționiste înalte aplicate de autorități, dar și a importanței relativ mari a Federației Ruse în calitate de furnizor principal de resurse energetice. Totuși, companiile din regiune depind de importurile de materii prime și echipament din UE, de care depinde și competitivitatea acestora (figura 3 și figura 4).

Figura 3. Structura exporturilor regiunii transnistrene, 2013



Sursa: Autoritatea monetară din regiunea transnistreană

Figura 4. Structura importurilor regiunii transnistrene, 2013



Sursa: Autoritatea monetară din regiunea transnistreană

În mod tradițional, zonele de liber schimb se instituie între partenerii comerciali care manifestă atât dorință, cât și capacități pentru a dezvolta comerțul bilateral. În acest context, *ZLSAC se pliază pe tendințele naturale de intensificare a relațiilor comerciale dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova din ultimii ani.* Astfel, eliminarea barierelor din calea exportului și importului cu principalul partener comercial va contribui, în mod evident, la intensificarea în continuare a relațiilor comerciale și economice între ambele părți.

Demontarea miturilor privind Zona de Liber Schimb Aprofundat şi Cuprinzător (ZLSAC) cu UE

Estimările cantitative confirmă impactul pozitiv al liberalizării comerţului bilateral dintre Republica Moldova şi Uniunea Europeană. Cu toate acestea, ***în societate bântuie o serie de mituri privind implicaţiile adverse ale ZLSAC asupra economiei moldoveneşti.***

Primul mit vizează repercusiunile dramatice ale ZLSAC asupra producătorilor autohtoni drept rezultat al eliminării tarifelor protecţioniste la importuri. Al doilea mit este despre „invadarea" pieţei autohtone cu produse de proastă calitate fabricate în UE. Al treilea mit ţine de faptul că Acordul de Asociere nu va crea permite creşterea exporturilor spre UE din cauza unor cote cantitative prea mici aplicate pentru produsele moldoveneşti. Al patrulea mit se referă la diverse mecanisme de protecţie a pieţei interne aplicate de UE care nu vor permite companiilor moldoveneşti să pătrundă pe piaţa respectivă.

Astfel, mitul general este că ZLSAC va duce la „ruinarea producătorului autohton" şi nu va oferi oportunităţi suplimentare pentru export. În continuare, vom demonta fiecare din aceste mituri în baza analizei detaliate a prevederilor Acordului de Asociere şi a realităţilor economice din ţară.

Mitul nr.1: Acordul de Asociere va duce la „ruinarea" producătorului autohton

La baza acestui mit este conceptul liberalizării relaţiilor comerciale cu UE prin eliminarea taxelor vamale la importurile din UE. Totuşi, această ipoteză nu este pe deplin înţeleasă de societate, iar efectele dramatice asupra producătorului autohton nu sunt decât doar un mit neargumentat. Iată câteva motive:

i. **Liberalizarea comerţului va avea loc gradual, iar pentru cele mai sensibile produse vor exista perioade de tranziţie** de 3, 4, 5, 6 şi chiar 10 ani. Prin urmare, producătorii autohtoni vor avea suficient timp pentru a se adapta la standardelor comunitare şi concurenţei din partea producătorilor europeni. Mai mult decât atât, pentru ramurile industriale mai puţin sensibile au fost prevăzute perioade mai scurte de adaptare, în timp ce pentru produsele agroalimentare perioadele de tranziţie sunt mai mari. În particular:
   a. *Liberalizarea timp de 10 ani:* carne şi produse din carne, lapte şi frişcă, cireşe proaspete;
   b. *Liberalizarea timp de 6 ani*: mobilier, articole de încălţăminte, îmbrăcăminte;
   c. *Liberalizarea timp de 5 ani*: caşcavaluri, legume (roşii, castraveţi etc.), fructe (vişine, nectarine, coacăză, zmeură etc.), sucuri, vinuri, gemuri, băuturi spirtoase, produse din panificaţie;
   d. *Liberalizarea timp de 4 ani*: tuburi, ţevi, uşi, ferestre, cabluri etc.
   e. *Liberalizarea timp de 3 ani:* paste, ardei, porumb, amestec de legume etc.

ii. **Pentru unele produse Acordul intră în vigoare abia după 5 ani de implementare.** Aceasta vizează merele proaspete, carnea sau rămăşiţe de

carne de bovine (preparată sau conserve și cea ambalată în vid), precum și măruntaie și ficat comestibil de porc.

iii. **Acordul de Asociere prevede mecanisme prin care statul poate interveni pentru protejarea producătorului autohton.** Spre deosebire de Acordurile de Asociere semnate de Ucraina și Georgia, cel semnat de Republica Moldova reglementează stabilirea măsurilor bilaterale de salvgardare cu scopul de a proteja producătorul autohton. În particular, dacă în rezultatul liberalizării comerțului se va atesta o creștere rapidă a importurilor de anumite produse, punând în pericol producătorii autohtoni de produsele respective, Guvernul va putea aplica următoarele măsuri (conform Secțiunii 3, articolul 165 din Acordul de Asociere):
    a. Suspendarea reducerii taxelor vamale de import pentru bunul în cauză;
    b. Creșterea taxei vamale de import.

Mit demontat: Acordul de Asociere nu poate avea efecte dramatice pentru producătorii autohtoni, deoarece liberalizarea va avea loc gradual, în funcție de nivelul de sensibilitate a produselor la concurența cu producătorii străini. Mai mult decât atât, Acordul prevede mecanisme clare prin care Guvernul poate interveni pentru a proteja anumite industrii autohtone. Este evident că, per ansamblu, eliminarea taxelor vamale la import, chiar și în decurs de câțiva ani, ar putea crea anumite dificultăți pentru producătorii locali care până acum au profitat de un nivel relativ înalt de protecție tarifară. Însă, susținerea *producătorului* autohton nu trebuie să aibă loc din contul sau în detrimentul *consumatorului* autohton, interesele căruia contează nu mai puțin. Astfel, în rezultatul implementării cu succes a Acordului și a liberalizării comerțului cu UE, companiile locale și în special managerii acestora vor fi motivați să fie mai eficienți și să producă mai calitativ. Prin urmare, în ultima instanță vor avea de câștigat toți: (i) companiile locale, odată cu creșterea productivității și competitivității acestora; (ii) consumatorii, odată cu creșterea diversității, calității și accesibilității produselor (grație prețurilor mai mici); (iii) statul, odată cu sporirea încasărilor din taxe și impozite grație creșterii consumului și intensificării activității economice. În același timp, vor avea de pierdut anumite cercuri de interese înguste care controlează anumite companii monopoliste sau oligopoliste și care vor trebui să se învețe să concureze în condiții de piață.

Mitul nr.2: Acordul de Asociere cu UE va duce la „invadarea" pieței interne cu mărfuri de proastă calitate importate din UE

Ipoteza respectivă este una nefondată cel puțin din două motive:

- În primul rând, standardele de calitate ale Uniunii Europene sunt cele mai exigente din lume, fapt ce contribuie la asigurarea siguranței consumatorilor din spațiul comunitar.
- În al doilea rând, pentru cele mai sensibile produse liberalizarea importurilor va rămâne doar parțială. Având în vedere specificul economiei moldovenești și vulnerabilitatea unor ramuri agroalimentare, au fost stabilite cote cantitative la importul de asemenea produse din UE fără taxe vamale. Astfel, pentru importurile de aceste produse peste cotele stipulate în Acord, vor fi aplicate taxe vamale protecționiste, ceea ce va face

imposibilă „invadarea" pieței interne cu mărfuri din UE. Cotele respective au fost prevăzute pentru cele mai sensibile ramuri ale industriei agroalimentare, cele mai importante fiind: carne și preparate din carne de porc, carne și preparate din carne de găină, lapte și frișcă, unt și alte produse lactate, cârnați, diverse tipuri de zahăr.

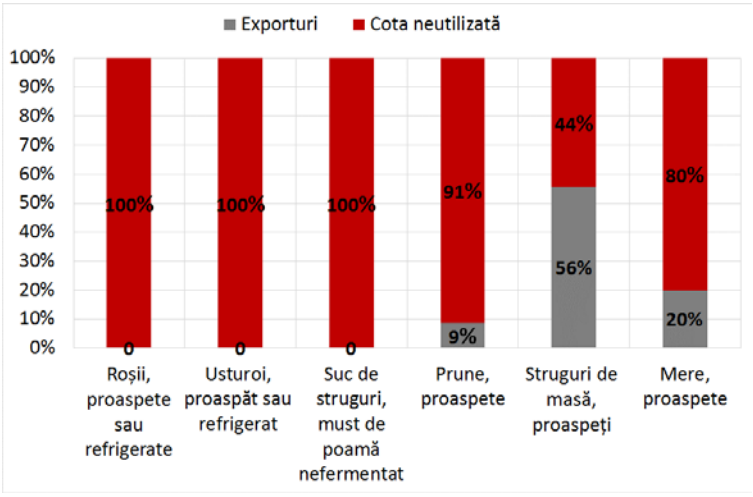
Mit demontat: Acordul de Asociere prevede o liberalizare asimetrică a comerțului bilateral, astfel încât piața Republicii Moldova nu se va deschide completamente pentru importurile din UE a celor mai sensibile produse agroalimentare. Pentru produsele respective, țara noastră va importa din UE fără taxe vamale doar în limita anumitor cote cantitative. Acest mecanism va atenua riscul de creștere abundentă a importurilor anumitor produse agroalimentare, fapt ce va permite protejarea producătorului autohton. Spre deosebire de perioadele de tranziție prevăzute pentru unele produse, cotele cantitative stabilite pentru cele mai sensibile produse sunt fixate pentru un termen nelimitat, fapt ce asigură un nivel mai sporit de protecție a ramurilor agroindustriale strategice pentru Republica Moldova.

Mitul nr.3: Accesul producătorilor moldoveni pe piața UE va fi restricționat de cote prea mici

La fel cum Republica Moldova a stabilit cote cantitative la importul din UE, și cea din urmă a stabilit cote pentru o serie de produse importante pentru Uniunea Europeană. Astfel, exportul peste limitele maxime stipulate în Acord urmează a fi supus taxelor vamale de către UE. Cu toate acestea, măsura respectivă nu poate să restricționeze exporturile moldovenești deoarece cotele aplicate sunt suficient de înalte comparativ cu exporturile spre UE din anii precedenți.

Astfel, în 2013, am exportat doar 1785,7 tone de struguri de masă, cota stabilită în Acordul de Asociere fiind de 5000 tone; am exportat 3310,7 tone de mere proaspete, cota fiind de 20000 tone; am exportat 399 tone de nectarine, cota fiind de 5000 tone. Mai mult decât atât, pentru alte produse la care au fost aplicate cote Republica Moldova nici măcar nu a reușit să exporte în anii precedenți: roșii, usturoi, suc și must de poamă (figura 5).

Figura 5. Volumul exporturilor Republicii Moldova spre UE pentru 2013 raportat la cotele stabilite în Acordul de Asociere



Sursa: Calculele autorilor în baza datelor UN Comtrade

Este adevărat că cotele prevăzute de Acord nu permit redirecționarea definitivă a exporturilor de la alte piețe (ex: Federația Rusă) spre piața UE. Totuși, după intrarea în vigoare a Acordului, cotele și alte prevederi pot fi ajustate în funcție de tendințele și realitățile economice, pentru a asigura dezvoltarea economică și a preveni eventualele riscuri. Astfel, Acordul nu este unul rigid, ci poate fi ajustat pe parcursul implementării, în baza deciziilor adoptate în comun acord dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană (articolul 147, p. 4, 5 și 6).

Pe lângă cotele menționate, Acordul conține o altă anexă cu o listă mai lungă de produse pentru care la fel sunt stabilite cote cantitative, astfel încât dacă exporturile moldovenești vor depăși aceste cote Uniunea Europeană va avea dreptul să anuleze tratamentul preferențial pentru produsele respective (mecanism anti-escamotare). Totuși, măsura respectivă nu poate servi drept barieră majoră pentru producătorii autohtoni, cel puțin din 2 considerente:

(i) aceste cote sunt flotante și pot fi majorate dacă într-o anumită industrie se atestă o creștere justificată a producerii și exporturilor spre UE care se apropie de limita maximă stabilită în Acord (art. 148, p. 5);

(ii) majoritatea produselor față de care au fost aplicate cotele respective nu au fost exportate până în prezent spre UE (carnea de porc și pasăre, produse lactate, ouă, grâu). Totodată, cotele pentru cele exportate au luat în calcul valoarea medie a exporturilor Republicii Moldova spre UE pentru ultimii 3 ani. Astfel, cotele nu pot fi mai mici decât capacitățile de export și, respectiv, nu pot restricționa accesul producătorilor autohton pe piața comunitară.

Mit demontat: Cotele aplicate exporturilor Republicii Moldova în UE nu pot constrânge sub nici o formă accesul producătorilor autohtoni pe piața comunitară. În primul rând, acestea sunt mai mari comparativ cu capacitățile de export a Republicii Moldova pe piața respectivă, fapt demonstrat de datele statistice. În al doilea rând, cotele, dar și alte prevederi ale Acordului pot fi ajustate pe parcursul implementării, de comun acord a părților. Astfel, Acordul de Asociere nu este unul rigid, ci poate fi adaptat noilor realități economice. Spre exemplu, documentul conține pârghiile necesare pentru a majora cotele la momentul potrivit cu scopul de a înlocui piața Federației Ruse în caz dacă ultima va aplica restricții suplimentare la import (ex: mere sau struguri).

Mitul nr.4: UE va proteja piața internă, fapt ce va împiedica companiile autohtone să acceadă pe această piață

Este adevărat că UE aplică o politică relativ protecționistă față de anumite industrii sensibile, în special cele agroalimentare. Un instrument important în acest sens este mecanismul prețurilor minime de intrare: dacă o companie exportă produse la un preț mai mic față de cel stabilit de legislația UE, sunt aplicate tarife vamale înalte pentru a proteja producătorii europeni de eventuale practici de dumping din partea producătorilor străini. Însă, această măsură nu are cum să afecteze exportatorii moldoveni deoarece:

i. O bună parte din produsele supuse prețurilor minime de intrare sunt fructele citrice, la producerea cărora Republica Moldova nu se poate specializa. Celelalte produse, în mare parte, pur și simplu nu au fost

exportate până în prezent (castraveți, pere, caise, vișine, cireșe), și, respectiv, nu sunt afectate de prețurile minime de intrare ale UE.

ii. Produsele moldovenești, din cauza scării mici de producție și a tehnologiilor mai puțin eficiente, sunt scumpe în comparație cu o bună parte din produsele europene. Respectiv, aplicarea prețurilor minime de intrare nu este relevantă pentru exportatorii autohtoni. Spre exemplu, prețul mediu de export al nectarinelor (unul din puținele produse din lista celor supuse prețurilor minime de intrare care au fost exportate în UE în 2013) a constituit, în 2013, circa 98 USD per 100 kg, în timp ce prețul minim acceptabil de UE este de 55,2 USD per 100 kg.

Mit demontat: Economia Republicii Moldova este prea mică pentru a prezenta un pericol pentru producătorii din Uniunea Europeană. Respectiv, măsurile de protecție stipulate în Acord nu sunt relevante pentru companiile autohtone. Astfel, majoritatea produselor față de care se aplică mecanismul prețurilor minime de intrare nu au fost exportate până în prezent în UE, iar cele care au fost exportate au fost vândute la prețuri mult mai mari comparativ cu prețurile minime stabilite de legislația comunitară.

Concluzii

- Acordul de Asociere cu UE corespunde atât vectorului integraționist al Republicii Moldova urmărit încă din 2005, cât și tendințelor naturale de intensificare a relațiilor bilaterale dintre țara noastră și UE. În contextul în care UE este principala piață de desfacere, principala sursă pentru importul de materii prime, tehnologii și produse de consum, precum și principala sursă de investiții străine directe, liberalizarea în continuare a comerțului bilateral va aduce beneficii pentru ambele părți semnatare.
- Necesitatea facilitării comerțului dintre UE și Republica Moldova este determinată și de faptul că ambele economii sunt mai curând compatibile, decât concurente una față de alta. Astfel, în timp ce UE se specializează în exportul produselor cu valoarea adăugată înaltă și intensive în capital, nivelul de specializare al Republicii Moldova este mai inferior, exportând produse cu valoare adăugată mai scăzută și intensive în forța de muncă.
- Acordul de Asociere nu poate servi motiv pentru plecarea de pe piața CSI și a Federației Ruse în particular deoarece acesta este compatibil cu zona de liber schimb din spațiul CSI. În plus, Acordul prevede mecanisme pentru atenuarea costurilor unor eventuale restricții care ar putea fi aplicate în mod unilateral de către Federația Rusă față de importurile din Republica Moldova.
- Acordul de Asociere nu trebuie privit drept un document rigid, ci unul care se poate adapta pe parcursul implementării pentru a evita careva riscuri și pentru a maximiza beneficiile reciproce ale acestuia. Spre exemplu, dacă se confirmă riscurile pentru producătorii autohton, drept rezultat al liberalizării prea rapide a importurilor sau faptul că cotele atribuite exporturilor spre UE sunt prea mici, ambele părți pot re-negocia prevederile Acordului pentru a minimiza costurile și maximiza beneficiile reciproce.

- Unul din principalele avantaje ale oricărui Acord similar ține de interesul fiecărui partener în prosperarea reciprocă pentru că comerțul bilateral se poate dezvolta doar dacă există cerere și, respectiv, dezvoltare economică în ambele părți semnatare. Pe lângă interesele economice, nu putem exclude și interesele de ordin politic ale oficialilor europeni de a demonstra efectele benefice pentru țările care semnează asemenea Acorduri. Prin urmare ne putem aștepta și la un suport politic, tehnic și financiar important din parte UE pentru implementarea prevederilor Acordului de Asociere.
- Acordul de Asociere cu UE nu poate avea efecte dramatice pentru producătorii autohtoni deoarece acesta nu presupune o liberalizare imediată a comerțului, fiind prevăzute perioade de tranziție de 5-10 ani pentru cele mai sensibile produse. Mai mult decât atât, liberalizarea nu va fi una completă: Republica Moldova va limita importul fără taxe pentru carne și produse din carne, produse lactate și zahăr, fiind stabilite cote cantitative. Totodată, Acordul permite și includerea măsurilor de salvgardare în caz dacă se atestă anumite costuri majore pentru anumite industrii autohtone. Prin urmare, Acordul conține toate mecanismele necesare pentru evitarea efectelor adverse asupra producătorilor autohtoni.
- Prin urmare, liberalizarea comerțului:
    - va avantaja companiile oneste și eficiente, interesate de a-și moderniza producerea;
    - va avantaja consumatorii care vor avea acces la o gamă mai largă de produse mai calitative și mai ieftine (grație eliminării tarifelor vamale și a creșterii concurenței);
    - va avantaja statul grație creșterii încasărilor la buget în rezultatul creșterii consumului și a activității economice;
    - vor avea de suferit companiile monopoliste și oligopoliste care beneficiază în prezent de tarife protecționiste și care nu s-au deprins cu principiile de concurență liberă.
- Miturile create în jurul Acordului de Asociere cu UE și, în particular, ZLSAC sunt cauzate de nivelul scăzut de informare a mediului de afaceri și a societății, în general, privind prevederile și implicațiile acestui document. Cu toate acestea, percepția societății civile și, în special, a mediului de afaceri sunt cruciale pentru implementarea cu succes a prevederilor Acordului. În acest sens, un dialog public-privat constructiv, în paralel cu ameliorarea climatului de afaceri și consolidarea capacităților instituțiilor publice sunt condițiile cruciale pentru a extrage beneficiile din Acordul de Asociere. Totodată, majoritatea riscurilor care persistă nu țin de conținutul Acordului propriu-zis, ci mai curând de vulnerabilitățile interne și nivelul scăzut de competitivitate a economiei moldovenești de care sunt responsabili în primul rând factorii de decizie de la Chișinău.



Acest document a fost finanțat de un grant oferit de Departamentul de Stat al SUA. Opiniile, constatările și concluziile din document aparțin autorilor și nu reflectă neapărat pe cele ale Departamentului de Stat al SUA.