

NOTA DE FUNDAMENTARE

la proiectul Hotărârii Guvernului cu privire la reglementarea importului de zahăr în Republica Moldova

1.	Denumirea autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului
	Proiectul Hotărârii Guvernului cu privire la reglementarea importului de zahăr în Republica Moldova a fost elaborat de către Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării, în colaborare cu Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare.
2.	Condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite
2.1	Temeiul legal sau, după caz sursa proiectului actului normativ
	<p>Proiectul Hotărârii Guvernului cu privire la reglementarea importului de zahăr în Republica Moldova a fost elaborat în baza cadrului normativ național privind reglementarea comerțului exterior cu luarea în considerare a angajamentelor internaționale asumate de Republica Moldova în domeniul comerțului.</p> <p>În conformitate cu prevederile Legii nr. 1031/2000 privind reglementarea de stat a activității comerciale externe, Guvernul asigură promovarea politicii de stat în domeniul comerțului exterior, adoptă acte normative în problemele activității comerciale externe, protejează interesele economice ale Republicii Moldova și poate stabili, în condițiile legii, restricții sau mecanisme de reglementare a exportului și importului de mărfuri. Mai mult ca atât, politica de stat în domeniul comerțului exterior se realizează prin instrumente de reglementare tarifar-vamală și netarifară, inclusiv prin utilizarea contingentelor și a altor mecanisme administrative de gestionare a fluxurilor comerciale. De asemenea, art. 10 și art. 11 din lege permit instituirea de măsuri de reglementare a exportului și importului, inclusiv mecanisme de limitare cantitativă, atunci când acestea sunt necesare pentru protejarea intereselor economice naționale și pentru menținerea funcționării echilibrate a pieței interne.</p> <p>Proiectul este elaborat și în conformitate cu Legea nr. 100/2017 privind actele normative, care stabilește principiile și procedurile de elaborare și fundamentare a actelor normative, precum și cu Codul vamal al Republicii Moldova, care reglementează aplicarea taxelor vamale, administrarea contingentelor tarifare și utilizarea regimurilor vamale preferențiale.</p> <p>La nivel internațional, proiectul respectă angajamentele asumate în cadrul Organizației Mondiale a Comerțului (OMC). Normele GATT 1994 prevăd, în principiu, eliminarea restricțiilor cantitative la import sau export (art. XI), dar permit adoptarea unor măsuri justificate de interes public sau de necesitatea protejării pieței interne în condițiile prevăzute de art. XX al GATT 1994, cu respectarea principiilor proporționalității, nediscriminării și transparenței.</p> <p>În plan regional, proiectul respectă prevederile Acordului Central European de Comerț Liber (CEFTA 2006), în special art. 23 și art. 23 bis, care recunosc caracterul sensibil al piețelor agricole și permit adoptarea unor măsuri comerciale compatibile cu regulile OMC în situații de perturbare gravă a pieței interne. De asemenea, proiectul este compatibil cu Acordul privind zona de comerț liber din cadrul CSI, care permite excepții justificate în conformitate cu normele GATT 1994.</p> <p>Mecanismul propus urmărește instituirea unui instrument administrativ transparent și proporțional de monitorizare și gestionare a importurilor de zahăr, în vederea menținerii echilibrului pieței interne și a protejării intereselor economice ale statului, fără a aduce atingere principiilor comerțului liber și concurenței loiale consacrate în acordurile comerciale internaționale.</p>
2.2	Descrierea situației actuale și a problemelor care impun intervenția, inclusiv a cadrului normativ aplicabil și a deficiențelor/lacunelor normative

Sectorul zahărului din Republica Moldova constituie o componentă esențială a lanțului agro-industrial național, cu implicații economice, sociale și teritoriale semnificative. În prezent, sectorul implică aproximativ 80 de producători agricoli cultivatori de sfeclă de zahăr, două unități industriale de procesare, aproximativ 3.500 de locuri de muncă directe și exploatarea anuală a circa 14.000 hectare de teren agricol. Investițiile cumulative realizate în ultimele decenii depășesc 130 milioane euro, iar contribuțiile fiscale anuale sunt estimate la aproximativ 600 milioane lei.

Din perspectiva raportului dintre producție și consum, Republica Moldova dispune de o capacitate anuală de producție de aproximativ 100.000 tone de zahăr, în timp ce consumul intern anual este estimat la circa 65.000–70.000 tone, inclusiv necesarul aferent regiunii transnistrene. Astfel, producția internă este capabilă să acopere integral necesarul pieței interne. Cu toate acestea, în ultimii ani, piața internă a fost expusă unor fluxuri sporite de importuri din state terțe, realizate în unele cazuri la prețuri semnificativ inferioare costurilor interne de producție, generate de diferențe structurale (costuri energetice, regimuri fiscale, sprijin public) dintre economiile exportatoare și Republica Moldova.

În asemenea condiții, importurile realizate la prețuri reduse pot genera presiuni concurențiale semnificative asupra producătorilor autohtoni, afectând echilibrul pieței și competitivitatea sectorului agro-industrial al zahărului. În lipsa unor instrumente instituționale rezonabile de gestionare a acestor evoluții, diferențe structurale pot conduce la distorsiuni ale mecanismelor concurențiale și la erodarea capacităților interne de producție.

Cadrul normativ actual prevede posibilitatea instituirii unui regim special de reglementare a importului de zahăr (Legea nr. 1031/2000), însă nu include un mecanism instituțional permanent și previzibil de aplicare a acestor prevederi. Lipsa unui astfel de mecanism limitează capacitatea autorităților de a monitoriza și gestiona evoluțiile pieței într-o manieră anticipativă și coerentă, generând riscuri sistemice: expunerea pieței la fluctuații bruște, imposibilitatea corelării importurilor cu producția internă și stocurile, incertitudine pentru operatori, descurajarea investițiilor pe termen lung și riscul dependenței structurale de importuri pentru un produs alimentar de bază.

În același timp, experiența internațională, în special cea a Uniunii Europene, confirmă că piața zahărului este recunoscută drept un sector agricol sensibil, pentru care statele aplică mecanisme instituționale de monitorizare și stabilizare a pieței, inclusiv contingente tarifare de import, sisteme de raportare a producției și stocurilor, precum și posibilitatea aplicării unor măsuri de salvagardare

Prin urmare, elaborarea și aprobarea proiectului Hotărârii Guvernului sunt justificate de necesitatea asigurării funcționării echilibrate a pieței interne, prevenirii distorsiunilor concurențiale, protejării investițiilor și locurilor de muncă, asigurării securității alimentare și instituirii unui cadru normativ transparent și previzibil pentru toți participanții la piață.

Adoptarea Hotărârii Guvernului propuse va permite instituirea unui mecanism normativ clar de monitorizare și gestionare a importurilor de zahăr, bazat pe criterii obiective și proceduri transparente, care va asigura corelarea acestora cu necesarul real al pieței interne și cu nivelul producției naționale, în deplină conformitate cu legislația națională și cu angajamentele internaționale asumate de Republica Moldova.

3.	Obiectivele urmărite și soluțiile propuse
3.1	Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Proiectul de hotărâre are ca obiectiv instituirea unui cadru normativ clar și predictibil privind reglementarea importului de zahăr în Republica Moldova, prin stabilirea unui mecanism de administrare a importurilor bazat pe contingente tarifare și pe aplicarea regimurilor vamale preferențiale.

Obiectivele principale sunt:

- instituirea unui mecanism normativ permanent de reglementare a importurilor de zahăr, bazat pe administrarea contingentelor tarifare;
- asigurarea unei gestionări transparente și previzibile a importurilor;
- menținerea unui raport echilibrat dintre producția internă și importuri;
- protejarea stabilității sectorului agro-industrial și a investițiilor;
- prevenirea perturbărilor pieței interne generate de importuri necorelate cu necesarul real.

Intervenția normativă propusă urmărește asigurarea unei funcționări echilibrate și stabile a pieței interne a zahărului, prin corelarea volumului importurilor cu nivelul producției interne, al consumului și al stocurilor existente, precum și prin instituirea unor mecanisme transparente și nediscriminatorii de acces la import pentru operatorii economici.

Principalele elemente ale proiectului constau în:

- stabilirea cadrului de administrare a contingentelor tarifare pentru importul de zahăr (codul tarifar **1701 99 10 — zahăr alb**);
- instituirea unui plafon anual de import de **3 000 tone** pentru țările cu care sunt semnate Acorduri de liber schimb care nu prevăd limitări cantitative și/sau taxe vamale la importul de zahăr alb;
- reglementarea procedurii de repartizare și utilizare a contingentelor conform principiului „primul venit — primul servit”;
- instituirea unor mecanisme de monitorizare a pieței interne, inclusiv a producției, consumului și stocurilor, pe baza indicatorilor prevăzuți la art. 8 din regulament;
- asigurarea posibilității de ajustare a contingentelor în caz de deficit real sau iminent (art. 10).

Aceste măsuri sunt orientate spre prevenirea eventualelor perturbări ale pieței interne și spre menținerea unui raport echilibrat între producția internă și importuri. După cum a fost menționat, reglementările propuse se aplică produselor clasificate la poziția tarifară **1701 99 10 – zahăr alb**, conform Nomenclaturii combinate a mărfurilor.

Cantitatea de 3 000 tone propusă reprezintă o marjă tehnică de aprovizionare, calculată în baza datelor statistice, în special importurilor înregistrate în ultimii 3-5 ani, destinată acoperirii unor necesități suplimentare ale operatorilor economici, și reflectă continuitatea mecanismelor de administrare aplicate anterior (de exemplu, prin Hotărârea Guvernului nr. 683/2025). Volumul este limitat în raport cu dimensiunea pieței interne și contribuie la menținerea stabilității sectorului agro-industrial.

3.2 Opțiunile alternative analizate și motivele pentru care acestea nu au fost luate în considerare

În procesul de elaborare a proiectului de hotărâre au fost analizate mai multe opțiuni de politică publică privind gestionarea importurilor de zahăr și asigurarea funcționării echilibrate a pieței interne.

Opțiunea 1 – Menținerea situației actuale (status quo) ar fi presupus continuarea funcționării pieței fără un mecanism permanent de corelare a importurilor cu producția internă și stocuri. Această opțiune prezintă riscuri semnificative de expunere la fluctuații speculative, accentuarea presiunilor concurențiale asupra producătorilor autohtoni și descurajarea investițiilor. În lipsa unui mecanism instituțional de gestionare a importurilor, evoluțiile pieței pot genera dezechilibre structurale care ar putea afecta stabilitatea sectorului agro-industrial al zahărului și capacitatea de producție internă. În aceste condiții, menținerea situației actuale nu poate fi considerată o soluție sustenabilă pe termen mediu și lung.

Opțiunea 2 – Aplicarea exclusivă a instrumentelor de apărare comercială (antidumping, compensatorii, de salvagardare) presupune proceduri complexe și îndelungate, de natură reactivă,

care nu oferă un instrument adecvat pentru gestionarea preventivă și continuă a importurilor. În practică, aceste proceduri sunt îndelungate și reactive, fiind aplicabile doar după apariția unor efecte negative semnificative asupra pieței sau asupra industriei naționale. În consecință, ele nu oferă un instrument adecvat pentru gestionarea preventivă și continuă a importurilor, ci doar pentru intervenții punctuale în situații de criză.

Opțiunea 3 – Liberalizarea completă a importurilor ar putea genera riscuri majore pentru stabilitatea sectorului, conducând la diminuarea competitivității producătorilor autohtoni, reducerea investițiilor și erodarea capacităților interne de producție, cu efecte negative asupra ocupării forței de muncă în mediul rural și a veniturilor bugetare. Deși această opțiune ar reflecta o abordare de liberalizare totală a comerțului, analiza impactului economic indică faptul că o asemenea soluție ar putea genera riscuri semnificative pentru stabilitatea sectorului agro-industrial al zahărului. În special, importurile realizate la prețuri semnificativ inferioare costurilor interne de producție ar putea conduce la diminuarea competitivității producătorilor autohtoni, la reducerea investițiilor în sector și, pe termen mediu, la erodarea capacităților interne de producție.

În context, venim cu o opțiune optimă, precum este instituirea unui mecanism normativ de administrare a contingentelor tarifare care reprezintă o abordare echilibrată, ce permite gestionarea transparentă și previzibilă a importurilor, corelând volumul acestora cu producția internă și consumul, prevenirea perturbărilor pieței și asigurarea accesului nediscriminatoriu al genților economici la importuri, și menținerea unui cadru stabil și previzibil pentru business.

În același timp, soluția propusă este compatibilă cu legislația națională și cu angajamentele comerciale internaționale ale Republicii Moldova și reflectă practici utilizate în mod curent pentru gestionarea piețelor agricole sensibile. Instituirea unui mecanism normativ de administrare a contingentelor tarifare pentru importul de zahăr a fost considerată opțiunea cea mai adecvată pentru atingerea obiectivelor proiectului și pentru asigurarea funcționării echilibrate a pieței interne a zahărului.

4.	Analiza impactului reglementare
4.1	Impactul asupra sectorului public
	Implementarea proiectului nu implică crearea unor structuri instituționale noi și nu generează cheltuieli suplimentare semnificative pentru bugetul public. Aplicarea va fi realizată de autoritățile publice competente în limitele atribuțiilor și resurselor administrative existente. Mecanismul se integrează în procedurile instituționale deja aplicate. Prin menținerea stabilității sectorului, proiectul poate avea un impact pozitiv indirect asupra veniturilor bugetare.
4.2	Impactul financiar și argumentarea costurilor estimative

	Implementarea proiectului nu implică cheltuieli suplimentare din bugetul de stat și nu necesită alocarea unor resurse financiare suplimentare. Mecanismul de administrare a contingentelor tarifare se integrează în procedurile administrative deja utilizate. Impactul financiar asupra bugetului public este neutru din perspectiva costurilor de implementare, cu potențial de efecte economice favorabile asupra veniturilor bugetare pe termen mediu și lung.
--	---

4.3	Impactul asupra sectorului privat
	Proiectul are un impact pozitiv asupra mediului de afaceri, prin instituirea unui cadru normativ clar, transparent și previzibil privind reglementarea importurilor de zahăr și funcționarea pieței interne a acestui produs. Prin stabilirea unui mecanism instituțional de administrare a contingentelor tarifare, proiectul contribuie la crearea unor condiții concurențiale echitabile pentru operatorii economici activi pe piața zahărului. Reglementările propuse permit corelarea volumului importurilor cu nivelul producției interne, al consumului și al stocurilor existente, reducând riscul apariției unor dezechilibre de piață generate de fluxuri comerciale necorelate cu necesarul real al pieței. Stabilitatea cadrului de reglementare contribuie la reducerea riscurilor economice asociate fluctuațiilor bruște ale pieței și permite planificarea activităților agricole și industriale într-un orizont de timp mai lung.

	<p>Sectorul agricol beneficiază, de asemenea, de efecte pozitive prin menținerea cererii stabile pentru materia primă agricolă – sfecla de zahăr – și prin valorificarea producției agricole interne în cadrul lanțului agro-industrial național. Această stabilitate contribuie la menținerea activităților economice în mediul rural și la consolidarea relațiilor contractuale dintre producătorii agricoli și unitățile de procesare.</p> <p>Pentru operatorii economici implicați în activități de import și distribuție, proiectul instituie reguli clare și transparente privind accesul la contingentele tarifare, bazate pe principii de nediscriminare și tratament egal. Mecanismul de administrare a contingentelor asigură accesul deschis al agenților economici la importuri în condiții transparente, reducând riscul unor practici discreționare sau al incertitudinilor administrative.</p> <p>Industria alimentară și alți utilizatori industriali ai zahărului beneficiază de un cadru stabil de aprovizionare, bazat pe corelarea producției interne cu necesarul pieței și cu eventualele importuri suplimentare. Stabilitatea pieței contribuie la menținerea predictibilității costurilor de producție pentru întreprinderile din sectorul alimentară și pentru alte industrii care utilizează zahărul ca materie primă.</p>
4.4	Impactul social
	<p>Proiectul de hotărâre are un impact social pozitiv, prin contribuția sa la menținerea stabilității unui sector agro-industrial cu relevanță economică și socială pentru numeroase comunități rurale din Republica Moldova.</p> <p>Industria zahărului reprezintă un lanț economic integrat care include producția agricolă de sfeclă de zahăr, activitățile de procesare industrială și rețeaua de distribuție a produsului finit. Funcționarea stabilă a acestui sector susține menținerea unui număr semnificativ de locuri de muncă directe și indirecte, contribuind la stabilitatea veniturilor populației din mediul rural și la reducerea riscurilor de depopulare a zonelor agricole.</p> <p>Reglementarea importurilor de zahăr prin instituirea unui mecanism transparent de administrare a contingentelor tarifare contribuie la menținerea activităților economice în agricultură și în industria de procesare, facilitând continuitatea relațiilor economice dintre producătorii agricoli, unitățile industriale și operatorii din lanțul de distribuție.</p> <p>Stabilitatea sectorului are implicații sociale directe asupra comunităților locale în care sunt amplasate unitățile de producție și asupra fermierilor implicați în cultivarea sfeclei de zahăr. Menținerea cererii pentru materia primă agricolă și continuitatea activităților industriale contribuie la stabilitatea veniturilor populației implicate în acest sector și la menținerea activităților economice în zonele rurale.</p>
4.5	Impactul asupra mediului
	<p>Proiectul nu generează impact negativ asupra mediului. Reglementările vizează administrarea importurilor și monitorizarea pieței, fără a implica modificări ale proceselor tehnologice sau extinderea capacităților industriale. Menținerea sectorului poate avea efecte indirecte pozitive asupra gestionării durabile a terenurilor agricole și valorificării subproduselor pentru producerea energiei regenerabile.</p>
4.6	Alte impacturi și informații relevante
	Nu este aplicabil.
5.	Compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE
	<p>Proiectul este compatibil cu obligațiile internaționale asumate de Republica Moldova în cadrul Organizației Mondiale a Comerțului, al acordurilor regionale de liber schimb și al altor tratate comerciale internaționale. Măsurile propuse sunt fundamentate pe circumstanțe economice</p>

	<p>obiective, au caracter proporțional și urmăresc stabilizarea pieței interne a zahărului. Mecanismul nu instituie interdicții comerciale și nu limitează accesul operatorilor economici la comerțul internațional, ci stabilește un cadru transparent de administrare a importurilor în vederea menținerii unui raport echilibrat între producția internă și importuri.</p>
6.	Avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ
	<p>În conformitate cu prevederile Legii nr. 100/2017, Legii nr. 239/2008 și Hotărârii Guvernului nr. 967/2016, proiectul va fi supus procedurii de avizare interinstituțională și consultare publică. Proiectul va fi transmis spre avizare autorităților publice centrale competente și va fi plasat pe platforma www.particip.gov.md.</p> <p>Propunerile și recomandările prezentate vor fi analizate și integrate, după caz, în versiunea finală a documentului propus.</p>
7.	Concluziile expertizelor
	<p>Prezentul proiect a fost elaborat în regim prioritar, în temeiul art. 30 alin. (2) și art. 38 alin. (3) din Legea nr. 100/2017, având în vedere necesitatea intervenției operative pentru stabilizarea pieței interne a zahărului.</p> <p>Proiectul urmează a fi supus procedurii de avizare interinstituțională. În ansamblu, actul normativ propus instituie un mecanism transparent și proporțional de administrare a importurilor de zahăr, menit să asigure funcționarea echilibrată a pieței interne, să consolideze stabilitatea sectorului agro-industrial și să contribuie la protejarea intereselor economice ale Republicii Moldova.</p>
8.	Modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent
	<p>Proiectul de hotărâre se încorporează în cadrul normativ existent în domeniul reglementării activității comerciale externe și al administrării regimurilor vamale aplicabile produselor agricole, fără a genera conflicte sau suprapuneri normative cu actele legislative și normative în vigoare.</p> <p>Proiectul se încorporează în cadrul normativ existent în domeniul reglementării activității comerciale externe și al administrării regimurilor vamale aplicabile produselor agricole, fără a genera conflicte sau suprapuneri normative. Reglementările propuse sunt elaborate în temeiul Legii nr. 1031/2000 și sunt corelate cu prevederile Codului vamal. Implementarea nu necesită modificarea sau abrogarea altor acte normative în vigoare.</p>
9.	Măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ
	<p>Implementarea va fi realizată de autoritățile publice competente în domeniul politicii comerciale externe și al administrării regimurilor vamale, în limitele atribuțiilor stabilite. Serviciul vamal va asigura aplicarea regimurilor vamale și controlul respectării contingentelor tarifare.</p> <p>Ministerele vizate vor asigura schimbul de informații instituțional și vor monitoriza evoluția pieței interne. Aplicarea se va realiza în cadrul competențelor instituționale și resurselor administrative existente.</p>

Secretar de stat

Cristina CEBAN