

SCENARI DEL DOHA ROUND: BENEFICI E RICADUTE POTENZIALI PER L'EUROPA E L'ITALIA

di Paolo Guerrieri e Luca Salvatici*

Nell'attuale contesto commerciale globale che fa da sfondo alla crescente apertura di tutte le maggiori economie, sviluppate e non, l'indebolimento di un riferimento forte a livello multilaterale - quale il Wto - potrebbe determinare rischi di duplice natura: i paesi potrebbero sempre più ricorrere a politiche e strumenti protezionistici e/o potrebbe aumentare la tendenza a ricorrere alla firma di accordi bilaterali o regionali.

Per quanto riguarda questi ultimi va detto, ripercorrendo la storia degli accordi commerciali internazionali degli ultimi decenni, che ad ogni stallo negoziale a livello multilaterale ha fatto seguito la ripresa di iniziative regionali che, a loro volta, hanno stimolato il rilancio del dialogo a livello multilaterale. Ma se oggi i paesi più avanzati, e in primo luogo gli Stati Uniti (come hanno fatto nel periodo più recente) e l'UE, dovessero ricorrere sempre più a strategie di liberalizzazione commerciale di natura regionale-bilaterale in risposta alle difficoltà del negoziato multilaterale, il quadro d'insieme rischierebbe seriamente di frammentarsi, e a farne le spese sarebbero soprattutto i paesi piccoli e più poveri, in quanto privi di un reale potere negoziale.

La positiva conclusione di Round commerciali multilaterali finalizzati alla riduzione delle barriere tariffarie ed alla costruzione di nuove regole globali resta pertanto il meccanismo più efficace per evitare una rischiosa deriva dei processi di liberalizzazione commerciali in atto.

E' dunque molto importante evitare, dopo l'esito deludente della conferenza ministeriale Wto di Hong Kong dello scorso dicembre, uno stallo dell'intero negoziato del Doha Round. Il rischio - come si è detto - non è rappresentato tanto, o soprattutto, da un rinvio sine die della conclusione del negoziato, quanto piuttosto da una perdita di credibilità, quindi di rilevanza, delle istituzioni che regolano gli scambi internazionali in ambito multilaterale. Ma il tempo a disposizione è molto scarso. Se non si arrivasse a un qualche positivo risultato del negoziato entro Dicembre di quest'anno, tutto diverrebbe più complicato visto che a metà 2007 scadrà il Trade Promotion Authority del Presidente Bush e l'Amministrazione americana non potrà più negoziare accordi commerciali internazionali da poter approvare nel loro complesso, se non ottenendo un rinnovo del mandato da parte del Congresso, un'ipotesi quest'ultima ritenuta oggi molto poco realistica.

A livello internazionale esiste un'ampia letteratura che fornisce valutazioni quantitative degli interessi in gioco e dei potenziali benefici derivanti da una soluzione positiva del Doha Round. Questi studi spesso forniscono risultati aggregati per l'intera Unione europea, ma non vi sono analisi dettagliate degli effetti previsti per il nostro paese. Alcune indicazioni in questa direzione sono state recentemente ottenute nell'ambito del Progetto di ricerca di rilevante interesse nazionale "Il negoziato multilaterale dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (Doha Round): gli scenari di liberalizzazione e le implicazioni per l'economia italiana".¹

* Università di Roma "La Sapienza" e Università "Roma Tre".

¹ Informazioni dettagliate sul Progetto - che comprende sei università italiane - sono reperibili presso il sito: <http://cetic.liuc.it/prin2005/>.

Al fine di valutare l'impatto di alcuni scenari di liberalizzazione delineatisi a partire dalle proposte avanzate nell'ultima fase del negoziato Wto, nella ricerca sono state svolte una serie di simulazioni utilizzando un modello di equilibrio economico generale multiregionale costruito a partire dallo standard fornito dal Global Trade Analysis Project–Gtap (Hertel, 1997; www.gtap.org). La struttura del modello di partenza, statico e caratterizzato da concorrenza perfetta in tutti i settori, è stata modificata in alcune delle simulazioni sotto due aspetti principali:

(i) vengono introdotti rendimenti crescenti di scala e concorrenza monopolistica nei settori non-agricoli (Francois, 1998);

(ii) si ipotizza l'esistenza di un legame tra liberalizzazione commerciale e investimenti: ciò consente, pur all'interno di un'analisi che rimane di statica comparata, di introdurre all'interno del modello alcuni degli effetti dinamici derivanti dall'accumulazione di capitale (Francois et al., 1996).

Inoltre, sono state apportate tutta una serie di modifiche finalizzate a migliorare la capacità di rappresentazione delle politiche dell'UE, come nel caso della Politica Agricola Comune (PAC).

A seguito dell'incertezza che caratterizza l'attuale fase del negoziato, si sono ipotizzati due possibili scenari conclusivi del Doha Round così da poter indicare un possibile ordine di grandezza di un eventuale accordo: il primo è rappresentato da un accordo di basso profilo (scenario minimo), mentre l'altro sconta risultati più ambiziosi in termini di liberalizzazioni dei diversi settori e mercati (scenario massimo). I contenuti specifici dei due scenari, che riguardano quelle che possono essere considerate le tre principali aree negoziali – agricoltura, tariffe prodotti industriali (NAMA) e servizi –, sono stati ispirati dalle proposte effettivamente presentate ai singoli tavoli negoziali dai vari paesi (Tavole 1a e 1b).

Per quanto riguarda il negoziato agricolo, gli scenari si articolano intorno a tre aspetti principali:

- *accesso al mercato*: vengono ipotizzate 4 fasce, con soglie e percentuali di riduzioni diverse a seconda dello scenario e garantendo un trattamento “speciale e differenziato” ai Pvs;
- *sussidi alle esportazioni*: su questo punto vi è ormai un accordo di massima per estendere all'agricoltura la proibizione da tempo in vigore negli altri settori; di conseguenza si ipotizza la loro eliminazione (da parte dell'UE, di fatto) in entrambi gli scenari;
- *sostegno interno*: lo scenario di minima riflette l'ipotesi, largamente prevalente tra i commentatori (Anania e Bureau, 2005), che le politiche attualmente esistenti siano di fatto compatibili con molte delle proposte avanzate; nello scenario di massima si ipotizza una riduzione uniforme del sostegno legato alla produzione (“scatola gialla”) nei paesi sviluppati.²

Per quanto riguarda il negoziato NAMA, gli scenari si concentrano su due aspetti fondamentali: la percentuale minima di linee tariffarie per cui vi è un obbligo

² Vale la pena di sottolineare che questa è una stima molto grossolana di quanto risulterebbe effettivamente vincolante un eventuale accordo: innanzi tutto perché una riduzione uniforme per tutti i paesi non tiene conto della progressività prevista negli impegni di riduzione, e poi non vengono considerati elementi importanti quali gli eventuali vincoli sul sostegno complessivamente erogato, la revisione della “clausola de minimis” e l'introduzioni di vincoli specifici per prodotto.

di “consolidamento” (ovvero viene fissato il livello massimo applicabile in ambito multilaterale) e il coefficiente della formula svizzera da utilizzare per calcolare gli impegni di riduzione tariffaria.

Infine, per quanto riguarda il negoziato sui servizi, nello scenario di minima si ipotizza che le politiche protezionistiche vengano “consolidate” all’interno del GATS, lasciando invariato il grado di liberalizzazione effettivo dei mercati, ma accrescendo la stabilità del quadro normativo in cui operano le imprese. Nello scenario di massima, invece, si registrerebbe una liberalizzazione effettiva.

Le simulazioni si basano sul più recente aggiornamento (Versione 6) della base di dati GTAP, in cui si è proceduto all’aggregazione di 23 regioni e 28 settori. In particolare, vengono simulati i possibili effetti di un accordo multilaterale sull’Italia e sull’UE, mentre dal punto di vista settoriale si considerano 12 prodotti agricoli, 9 prodotti industriali e 7 tipi di servizi. Poiché la Versione 6 non contiene alcuna informazione sulla protezione vigente nel settore dei servizi, sono stati utilizzati degli equivalenti tariffari che consentono di rappresentare il grado di restrizione effettivamente esistente negli scambi transfrontalieri (modalità 1 del GATS) che rappresentano circa il 35 per cento del valore totale delle transazioni internazionali nel terziario (Park, 2002).

Vale la pena di sottolineare che, nonostante il livello di aggregazione reso necessario da un’analisi di questo tipo, le formule di riduzione tariffaria sono state applicate al massimo livello di dettaglio per cui esistono dati comparabili a livello internazionale (base di dati MAcMap: <http://www.cepii.fr/francgraph/bdd/macmap.htm>). Ciò è importante, in quanto vi è spesso una notevole differenza tra gli impegni “consolidati” (ovvero concordati a livello multilaterale ed elencati nei prospetti tariffari depositati presso la Wto) e il livello di protezione effettivamente applicato. Così, nel calcolo delle riduzioni tariffarie occorre valutare se ed in che misura la riduzione del dazio consolidato prevista dalla formula porta ad un effettivo abbassamento dei dazi applicati a livello bilaterale. Si sono quindi considerate tutte le possibili combinazioni tra paesi e prodotti (con un livello di dettaglio corrispondente a 6 cifre dell’Harmonized System), al fine di verificare se la riduzione del dazio consolidato portasse o meno ad un’effettiva riduzione della protezione.³

Lo scenario di riferimento (baseline) rispetto a cui vengono valutati gli impatti dei due scenari previsti è riferito all’anno 2004 e tiene conto di tutta una serie di riforme e cambiamenti avvenuti tanto nell’ambito dell’UE (allargamento a dieci nuovi paesi membri, riforma della PAC, le concessioni preferenziali previste dall’iniziativa Everything But Arms) quanto a livello internazionale (ingresso della Cina nel Wto).

I risultati delle simulazioni mostrano che lo scenario massimo rappresenterebbe un passo sostanziale verso il libero scambio, in quanto gli scambi internazionali crescerebbero del 4,2 per cento e i benefici mondiali misurati in termini di accresciuto benessere economico – 109 miliardi di dollari – rappresenterebbero ben il 63 per cento di quelli conseguibili a seguito dell’eliminazione completa delle barriere commerciali. In valore assoluto i benefici maggiori toccherebbero ai Paesi sviluppa-

³ I dazi agricoli, ad esempio, in parecchi casi non registrano alcun cambiamento, in quanto i dazi attualmente applicati a livello bilaterale risultano più bassi dei dazi consolidati anche nello scenario di liberalizzazione massima.

ti; ma mettendo tali valori in rapporto con la dimensione economica, l'insieme dei Paesi in via di sviluppo registrerebbe il miglioramento più significativo. Nell'altro scenario, quello meno ambizioso (ma, forse, più realistico), gli scambi crescerebbero solamente del 2,2 per cento e anche i benefici risulterebbero sostanzialmente dimezzati – 56 miliardi di dollari –, con una riduzione particolarmente accentuata nel caso dei Paesi sviluppati.

Va sottolineato che i risultati precedenti, ottenuti con un modello statico di concorrenza perfetta vanno considerati una sorta di limite inferiore dei possibili guadagni derivanti dalla liberalizzazione. I benefici risultano notevolmente accresciuti, infatti, qualora venga stimato l'effetto sull'accumulazione di capitale e, ancor di più, quando si tenga conto dei benefici per i consumatori e per le imprese associati alla presenza di rendimenti di scala crescenti che caratterizzano le forme di mercato non concorrenziali.

La Tavola 2 mette in evidenza come, nel caso dello scenario di massima l'Unione europea registri dei benefici più che raddoppiati, rimuovendo l'ipotesi della concorrenza perfetta nei settori manifatturieri e dei servizi. L'introduzione di una relazione tra commercio e investimenti produce un effetto moltiplicativo sostanziale, pur adottando l'ipotesi conservativa che la propensione al risparmio rimanga costante: nel caso dell'Italia, in particolare, gli effetti "dinamici" risultano ancor più significativi dei benefici derivanti dall'esistenza di rendimenti di scala crescenti.

Se scomponiamo gli effetti di benessere, scopriamo che i benefici derivano principalmente dai guadagni di efficienza dovuti ad una migliore allocazione delle risorse (Tavola 3). Il miglioramento delle ragioni di scambio, infatti, ha un peso percentuale comparabile solamente nel caso dello scenario di minima, dove i guadagni di efficienza sono per definizione minori. Nel caso dell'Italia, però, i benefici derivanti da una migliore allocazione delle risorse appaiono comunque preponderanti e ciò suggerisce che l'attuale struttura tariffaria comunitaria, per quanto comune a tutti i paesi, finisce per avere un impatto particolarmente distorsivo proprio sull'economia italiana.

La Tavola 4 mostra il contributo dei singoli settori, raggruppati in primario, secondario e terziario, al guadagno totale. Si evidenziano risultati marcatamente diversi a seconda dello scenario di liberalizzazione considerato, soprattutto per quanto riguarda il comparto del terziario. Infatti, nello scenario di minima, dove la protezione garantita ai servizi rimane inalterata, l'effetto di equilibrio generale indotto dalla riduzione della protezione nel settore primario e secondario finisce per aumentare l'impatto distorsivo delle barriere preesistenti. Al contrario, nello scenario di massima dove si prevede una significativa riduzione degli equivalenti tariffari rappresentativi delle barriere al commercio attualmente presenti, è proprio nel terziario che si registrano i maggiori guadagni.

La distribuzione settoriale dei benefici derivanti dalla liberalizzazione commerciale riflette, evidentemente, i vantaggi comparati dei sistemi economici che fanno parte dell'Unione. Così nei nuovi paesi membri i benefici risultano concentrati soprattutto nel settore primario, mentre nei vecchi paesi membri la quota principale viene dai servizi. Ciò conferma l'esistenza di grandi margini di liberalizzazione nel terziario in Europa e l'impatto assai favorevole che la realizzazione di uno mercato europeo unificato dei servizi potrebbe avere sulla crescita delle economie europee attraverso i conseguenti guadagni di efficienza. Per arrivarci sarebbe tuttavia neces-

sario – va ribadito – andare ben al di là dei modesti impegni finora offerti dai Paesi membri del Wto in materia di accesso al mercato e trattamento nazionale.

Per quanto riguarda l'Italia, va sottolineato che la distribuzione settoriale dei benefici appare molto più vicina a quella dei nuovi paesi entranti piuttosto che a quella registrata dagli altri 14 paesi membri dell'UE. Le note peculiarità della struttura economico-produttiva del nostro paese fanno sì che la liberalizzazione degli scambi non apporti ai settori non-agricoli dell'economia italiana gli stessi benefici che vengono sfruttati dagli altri paesi comunitari con livelli di sviluppo comparabili. Il nostro paese, quindi, sembra relativamente meno attrezzato degli altri paesi dell'Unione per trarre vantaggio da un'eventuale liberalizzazione del settore terziario.

Per riassumere, gli interessi in gioco e i potenziali benefici del negoziato in corso possono rivelarsi consistenti, soprattutto se si tiene conto degli effetti dinamici e dei benefici derivanti dallo sfruttamento dei rendimenti di scala. Per questo è auspicabile un rilancio del processo negoziale e un suo esito positivo il prossimo anno attraverso impegni e iniziative concrete da parte di tutti i paesi che contano - in primo luogo l'Europa - sui diversi tavoli aperti.

Riferimenti bibliografici

Anania G., Bureau J.-C., "The negotiations on agriculture in the Doha Development Agenda Round: current status and future prospects", *European Review of Agricultural Economics*, 32 (4), 2005.

Francois J., «Scale Economies and Imperfect Competition», Gtap Technical Paper n. 14, Purdue University, West Lafayette, Usa, 1998.

Francois J., McDonald B. e Nordström H., «Liberalization and Capital Accumulation in the GTAP Model», Gtap Technical Paper n. 7, Purdue University, West Lafayette, Usa, 1996.

Hertel T., *Global Trade Analysis: Modeling and Applications*, Cambridge University Press, UK, 1997.

Park, S.-C. (2002), *Measuring Tariff Equivalentents in Cross-Border Trade in Services*, KIEP Working Paper 02-15, Korea Institute for International Economic Policy, Seoul.

Tavola 1a: Scenario di liberalizzazione minima

Agricoltura	Paesi sviluppati		Paesi in via di sviluppo	
	Fasce	Tagli	Fasce	Tagli
ACCESSO AL MERCATO (tagli effettivi – HS6)	0 ≤ 20	27%	0 ≤ 30	18%
	> 20 ≤ 50	31%	> 30 70	21%
	> 50 ≤ 70	37%	> 70 ≤ 100	25%
	> 70	45%	> 100	30%
	# linee tariffarie (HS6)=	22%	# linee tariffarie (HS6)=	15%
Prodotti sensibili/speciali	8%		16%	
Tetto massimo	No		No	
SUSSIDI ALL'ESPORTAZIONE	Aboliti		Aboliti	
SOSTEGNO INTERNO				
Scatola blu	Tetto	5%	n.a.	n.a.
Scatola gialla	Non vincolante		Non vincolante	
NAMA	Paesi sviluppati		Paesi in via di sviluppo	
Percentuale di binding	100%		90%	
Un-bounded tariff lines	0		10%	
Coefficiente formula svizzera	15		20%	
Servizi	Paesi sviluppati		Paesi in via di sviluppo	
Livello equivalenti tariffari	Consolidamento dello status quo nel GATS		Consolidamento dello status quo nel GATS	

Tavola 2a: Scenario di liberalizzazione massima

Agricoltura	Paesi sviluppati		Paesi in via di sviluppo	
	Fasce	Tagli	Fasce	Tagli
ACCESSO AL MERCATO (tagli effettivi – HS6)	0 ≤ 20	65%	0 20	18%
	> 20 ≤ 40	75%	> 20 40	21%
	> 40 ≤ 60	85%	> 40 ≤ 60	25%
	> 60	90%	> 60	30%
	# linee tariffarie (HS6)=	45%	# linee tariffarie (HS6)=	15%
Prodotti sensibili/speciali	1%		2%	
Tetto massimo	75%		100%	
SUSSIDI ALL'ESPORTAZIONE	Aboliti		Aboliti	
SOSTEGNO INTERNO				
Scatola blu	Tetto	2,5%	n.a.	n.a.
Scatola gialla	-10%		n.a.	
NAMA	Paesi sviluppati		Paesi in via di sviluppo	
Percentuale di binding	95%		70%	
Un-bounded tariff lines	5		30%	
Coefficiente formula svizzera	8		12%	
Servizi	Paesi sviluppati		Paesi in via di sviluppo	
Livello equivalenti tariffari	-32%		-32%	

Tavola 2: GUADAGNI DI BENESSERE NELLO SCENARIO MASSIMO
(milioni US\$)

	Concorrenza perfetta	Accumulazione di capitale	Concorrenza monopolistica
Italia	2449	5374	4608
EU14	19219	30055	36392
EU10	1400	2349	2624
TOTALE	23068	37778	43624

Tavola 3: EFFICIENZA ALLOCATIVA E RAGIONI DI SCAMBIO
(ipotesi di concorrenza perfetta)

	Scenario minimo		Scenario massimo	
	Efficienza allocativa (%)	Ragioni di scambio (%)	Efficienza allocativa (%)	Ragioni di scambio (%)
Italia	67,7	32,3	80,6	19,4
EU14	47,7	52,3	74,5	25,5
EU10	71,5	18,5	82,9	17,1
EU25	51,0	49,0	75,6	24,4

Tavola 4: CONTRIBUTO DEI DIVERSI SETTORI AI GUADAGNI DI EFFICIENZA
(ipotesi di concorrenza perfetta)

	Scenario di minima (milioni US\$ 2001)			Scenario di massima (milioni US\$ 2001)		
	PRIMARIO	SECONDARIO	TERZIARIO	PRIMARIO	SECONDARIO	TERZIARIO
ITA	462	104	-113	880	275	776
EU14	2369	1260	-27	3500	2621	7103
EU10	543	110	34	552	161	409
EU25	3374	1474	-105	4932	3057	8288