

L'IMPATTO DEGLI ACCORDI DELL'URUGUAY ROUND: ALCUNE CONSIDERAZIONI SUGLI EFFETTI PER L'ITALIA

di Lucia Tajoli*

1. Introduzione

L'evento più significativo per il commercio mondiale nel 1993 è stato la chiusura dell'ottavo round di negoziati GATT lo scorso dicembre, con il raggiungimento di un accordo importante. Mano a mano che la scadenza fissata per la chiusura dei negoziati si avvicinava, sono stati prodotti alcuni lavori che tentavano di stimare, anche a livello quantitativo, gli effetti di benessere che la liberalizzazione degli scambi avrebbe portato. Fino all'ultimo momento, l'incertezza sull'esito dei negoziati è stata molto grande, e l'accordo ha rischiato di saltare a causa della rigidità di posizioni di alcuni paesi. Lo scopo degli studi sugli effetti di benessere della liberalizzazione del commercio internazionale era di mettere in luce più chiaramente quali opportunità sarebbero andate sprecate in caso di fallimento dei negoziati.

Nonostante i molti problemi che sempre si riscontrano nel cercare di quantificare gli effetti di benessere di misure di politica economica, non sembrano esserci dubbi sul segno finale degli effetti dell'accordo: i risultati dei diversi lavori sono concordi nel mostrare un rilevante effetto netto positivo per il PIL mondiale. Le stime prodotte dall'OCSE e dalla Banca Mondiale indicano in un caso incrementi annuali del PIL pari a 213 miliardi di dollari (Goldin et al. 1993), mentre un altro studio mostra un incremento del PIL mondiale nel 2002 pari a 274 miliardi di dollari¹ (OCSE 1993). Ci sono buoni motivi per credere che questi valori sottostimino i benefici indotti dalla liberalizzazione, poiché nelle stime effettuate in generale si omettono gli effetti sul settore dei servizi, per la prima volta incluso nei negoziati, e non si tiene conto degli effetti dinamici indotti dalla maggiore competizione e apertura dei mercati mondiali.

Più incerta risulta invece la ripartizione degli effetti tra i diversi paesi partecipanti ai negoziati. Dalle prime stime effettuate, alcuni paesi sembrano trarre vantaggi assai più rilevanti di altri. In particolare, l'Unione Europea (UE) e tutti i paesi industrializzati europei risultano ricevere grandi benefici dagli accordi: la quota elevata di questi paesi sul commercio mondiale fa sì che questi paesi possano anche godere di una quota elevata di vantaggi. I guadagni per l'Unione Europea risultano compresi tra i 61 e 98 miliardi di dollari.

In questa sede ci si vuole soffermare in particolare sugli effetti dell'Uruguay Round per l'Italia, facendo riferimento ai settori interessati dall'accordo di maggiore rilevanza per il nostro paese. L'Italia si caratterizza per essere un paese trasformatore, che dipende dall'estero per l'importazione di moltissimi prodotti primari, e che trova nelle esportazioni di manufatti finiti uno dei fattori trainanti della propria economia. Dato l'elevato volume di scambi con l'estero che caratterizza la struttura economica del nostro paese, l'Italia dovrebbe trarre notevoli benefici dall'Uruguay Round, anche grazie alle maggiori certezze del quadro istituzionale internazionale in seguito alla firma dell'accordo.

2. Le linee generali dell'accordo

Tra gli otto negoziati GATT che si sono svolti dal dopoguerra ad oggi, l'Uruguay Round è stato sicuramente il più ambizioso sia in termini di settori coperti, sia in termini di revisione dell'accordo stesso: nelle trattative sono state incluse anche aree fino ad ora lasciate al margine dello sforzo di liberalizzazione commerciale, quali l'agricoltura e i servizi, e una notevole parte delle trattative è stata dedicata ad estendere e rafforzare l'azione del GATT come "guardiano" del libero scambio tra paesi. Sebbene non tutti gli obiettivi siano stati centrati, l'accor-

* CESPRI, Università Bocconi, Milano

do finale può essere considerato un successo dal punto di vista del commercio internazionale, poiché notevoli risultati sono stati raggiunti in quasi tutte le aree negoziali.

A grandi linee, i punti più rilevanti della stesura finale riguardano:

- la riduzione media delle tariffe dei paesi industriali pari al 38%, portando così il livello medio dei dazi in vigore al 4%;
- l'estensione delle regole del GATT al settore agricolo, con la conseguente riduzione dei sussidi alla produzione agricola e l'eliminazione di vincoli quantitativi agli scambi commerciali in questo settore;
- il graduale smantellamento entro 10 anni delle restrizioni agli scambi di tessili e di abbigliamento imposte dall'Accordo Multifibre, in vigore oramai da venti anni;
- l'estensione della giurisdizione del GATT agli scambi di servizi (con l'eccezione di alcuni comparti per ora fuori dall'accordo) e la progressiva liberalizzazione del settore;
- l'armonizzazione delle diverse legislazioni nazionali in materia di protezione della proprietà intellettuale;
- un generale rafforzamento dell'istituzione GATT, con una revisione della procedura di risoluzione delle dispute commerciali tra paesi, una riforma della disciplina sul dumping, e la decisione di costituire un vero organismo internazionale, l'Organizzazione del Commercio Mondiale.

Le fonti dei maggiori guadagni di benessere, secondo gli studi compiuti finora, dovrebbero essere la liberalizzazione del settore agricolo, le cui enormi distorsioni sono fonte di perdite annuali notevoli per l'intera economia mondiale, e la riduzione o eliminazione delle barriere quantitative agli scambi nei settori dove queste sono più rilevanti, come quello del tessile-abbigliamento. La teoria economica ha sempre indicato infatti le limitazioni quantitative agli scambi come quelle con maggiori effetti negativi, ed è dunque proprio dall'eliminazione di queste che dovrebbero scaturire i maggiori vantaggi. Benefici di notevole entità sono anche attesi dalla migliore protezione accordata alla proprietà intellettuale e dal migliorato funzionamento dei meccanismi GATT di composizione delle controversie, che dovrebbero incrementare i flussi commerciali tra paesi. Questi effetti però risultano praticamente impossibili da quantificare.

Tutti i maggiori punti dell'accordo toccano da vicino l'Italia, e particolarmente rilevanti per il nostro paese sono proprio i settori dove dovrebbero essere concentrati gli effetti più robusti. L'Italia dovrebbe ottenere dei benefici dalla generale riduzione delle tariffe, in seguito alla quale ci si aspetta una diminuzione dei prezzi interni, e un migliore accesso ai mercati esteri, soprattutto di diversi paesi a medio reddito, che per la prima volta hanno effettuato sostanziali concessioni in materia di apertura dei propri mercati. Benefici sono attesi anche in seguito alla liberalizzazione del settore dei servizi, che promuovendo la competizione internazionale in questo campo, dovrebbe contribuire a rimuovere alcune delle costose inefficienze che caratterizzano il settore terziario italiano. Ma i guadagni forse più importanti - e quantificabili con minori margini di incertezza - dovrebbero venire dalla liberalizzazione, dopo decenni di protezione, dei settori dell'agricoltura e del tessile-abbigliamento.

3. Gli effetti sul settore agricolo

Come i colleghi di tutta l'Unione Europea, gli agricoltori italiani si sono opposti fino all'ultimo alla liberalizzazione degli scambi agricoli, e hanno visto l'accordo finale come una decisione negativa per l'agricoltura, ritenendosi vittime sacrificate alla buona riuscita del round (cfr. *L'informatore agrario* 1993). Nei negoziati infatti si era stabilito che le varie parti dell'accordo erano inscindibili, e senza un patto sull'agricoltura non ci sarebbe stato alcun accordo finale.

Questa visione dell'agricoltura "sacrificata" per ottenere vantaggi in altri settori è però una visione fortemente distorta. Gli studi quantitativi compiuti sottolineano i grandi vantaggi in termini di benessere che provengono dalla sola liberalizzazione degli scambi agricoli, vantaggi che ricadono in massima parte proprio sull'Unione Europea. Lo studio di Goldin et al. (1993) mostra che nell'anno 2002, in seguito ad una parziale liberalizzazione degli scambi che segue

le direttive negoziate nell'Uruguay Round, il reddito reale dell'Unione Europea dovrebbe risultare aumentato dell'1,4%, grazie ad un incremento dello 0,2% nel caso di liberalizzazione parziale dei soli settori manifatturieri, e ad un incremento dell'1,3% in caso di parziale liberalizzazione degli scambi agricoli². Nonostante la UE sia diventata in anni recenti un esportatore di alcuni prodotti agricoli, nel complesso del settore i paesi europei continuano ad essere importatori netti di questi beni. Dunque l'eliminazione delle limitazioni alle importazioni aumenterà il surplus dei consumatori, che vedranno una drastica caduta del livello dei prezzi interni dei beni agricoli, che attualmente risulta essere per molti prodotti più che doppio rispetto al livello dei prezzi mondiali.

Nel settore agricolo, un primo risultato indiretto dei negoziati GATT è stato ottenuto con la riforma della politica agricola comune (PAC) nel 1992. Sebbene la decisione di riformare la politica agricola sia stata spinta da molte ragioni, un ruolo determinante è stato svolto dalle pressioni ricevute dalla UE in ambito negoziale soprattutto dagli USA.

Molti lavori anche in passato hanno sottolineato gli effetti negativi della PAC. Koester e Bale (1990) mostrano che, nonostante il successo nel raggiungere alcuni degli obiettivi prefissati, la PAC ha avuto dei costi elevatissimi in termini di benessere, che ricadono soprattutto sui consumatori. Essi mostrano diverse stime che quantificano tra i 7 e i 31 miliardi di dollari la perdita netta di benessere per la UE dovuta a questa politica fino alla meta degli anni '80, perdita che per circa un quinto ricade sull'Italia.

Uno studio più recente che simula gli effetti delle modifiche alla PAC introdotte dalla recente riforma MacSharry (Folmer et al. 1993) mostra che l'attuazione della riforma, rispetto alla continuazione della situazione precedente dovrebbe produrre un generalizzato effetto di benessere: nell'Unione Europea a 9 paesi il surplus dei consumatori dovrebbe aumentare di circa 8 miliardi di ECU (a prezzi 1992) in 10 anni. Anche se si registra un effetto potenzialmente negativo dato dall'allargamento del deficit negli scambi agricoli, che è previsto aumentare di almeno 1 miliardo di ECU, l'effetto netto di una riduzione delle distorsioni rimane largamente positivo. Questo studio esamina anche l'impatto sui singoli paesi europei, e indica che in Italia l'aumento del surplus dei consumatori, grazie alla riforma della PAC, risulta pari a 1,1 miliardi di ECU. Ovviamente, differenze tra i paesi nell'entità dell'aumento del benessere dipendono dal peso della spesa alimentare sul totale della spesa per consumi. Lo studio citato mostra che l'Italia (con la Francia, la Danimarca e l'Irlanda) dovrebbe godere di miglioramenti di benessere particolarmente rilevanti. Vale poi la pena di notare che la diminuzione dei prezzi dei beni agricoli ha un effetto sulla distribuzione del reddito particolarmente favorevole, poiché come è noto, la spesa alimentare incide in modo più rilevante sui panieri a più basso reddito.

Tutto questo è ottenuto a fronte di effetti piuttosto contenuti sulla produzione agricola. Lo studio di Folmer et al. (1993) mostra che la riduzione dell'occupazione agricola nella UE nei prossimi 10 anni risulta essere sostanzialmente simile con o senza l'implementazione della riforma della PAC, mentre la caduta del valore aggiunto agricolo è inferiore se la riforma viene attuata piuttosto che in sua assenza. Anche i redditi agricoli risultano sostanzialmente stabili, seppure tenendo conto dei sostegni diretti al reddito introdotti a compensazione della riduzione dei sussidi alla produzione. Per l'Italia in particolare l'effetto della riforma sarebbe quello di aumentare (anche se in modo marginale) dello 0,1% all'anno il valore aggiunto agricolo.

La liberalizzazione indotta dai negoziati GATT va nella stessa direzione della riforma della PAC. L'accordo prevede l'eliminazione delle barriere non tariffarie e la loro sostituzione con tariffe, con una riduzione di quest'ultime pari al 36%, ed una riduzione delle esportazioni sussidiate e del valore dei sussidi. Tutto questo dovrebbe portare ad un aumento dei prezzi medi mondiali dei prodotti agricoli, a causa del ridimensionamento dell'offerta. Tuttavia, la liberalizzazione dei mercati provocherà un abbassamento dei prezzi interni alla UE di notevole entità, con effetti positivi di benessere.

4. Il settore dei tessili e dell'abbigliamento

Tra i settori manifatturieri dei paesi industrializzati, quello del tessile e dell'abbigliamento

(T-A) è stato negli ultimi decenni sicuramente uno dei più protetti, sia da un livello dei dazi molto superiore alla media degli altri manufatti (la tariffa media sulle importazioni di T-A dei paesi industrializzati era del 15% contro una tariffa media per il totale dei prodotti industriali di circa il 6%), sia da severi limiti quantitativi alle importazioni imposti dall'Accordo Multifibre (AMF)³. Proprio per via di queste elevate distorsioni, i guadagni potenziali dalla liberalizzazione del commercio sono molto elevati⁴.

Sebbene non ci siano dubbi sull'effetto netto positivo dell'eliminazione dell'AMF, la distribuzione dei vantaggi (favorevole soprattutto ai paesi in via di sviluppo) ha fatto sì che i produttori del settore nei paesi avanzati si siano dichiarati contrari all'abbandono dell'AMF. Questo è avvenuto specialmente in paesi come l'Italia, in cui questo settore ha un notevole peso sia sulla produzione interna che sulla bilancia commerciale. L'AMF ha fornito ai produttori europei un buon grado di protezione e si può dire che ha raggiunto il suo scopo, se si pensa che, soprattutto nel comparto tessile, la protezione sembra avere aiutato la massiccia ristrutturazione del settore, portando notevoli miglioramenti di competitività. Ora rinunciare a questa protezione appare difficile, ma i timori sollevati dai produttori tessili appaiono eccessivi.

L'accordo GATT prevede per il settore T-A sul fronte delle tariffe una diminuzione di queste del 20%, fino ad arrivare ad un livello medio dei dazi pari al 12%, mentre per quanto riguarda le restrizioni quantitative istituite dall'AMF, è previsto, in ottemperanza alle regole del GATT, il loro completo smantellamento. Questo però dovrebbe avvenire in modo graduale sull'arco di dieci anni, e in diverse fasi, durante le quali i paesi potranno scegliere dove iniziare ad eliminare le restrizioni, partendo dai settori più sensibili. Le restrizioni quantitative dovrebbero poi essere sostituite con dei dazi.

Alcune stime, basate sul lavoro di Faini (1993) e di Barba Navaretti et al. (1993), e riferite all'Italia, mostrano che l'impatto di una liberalizzazione del settore può essere quantificato in una perdita per i produttori italiani del comparto tessile pari a circa 3400 miliardi di lire, mentre la perdita nel comparto abbigliamento dovrebbe essere di circa 4250 miliardi⁵. Tutto questo a fronte di un aumento del surplus dei consumatori italiani pari a circa 4720 miliardi di lire nel tessile, e ad un aumento di 5300 miliardi nell'abbigliamento⁶. Bisogna ricordare però che non ci sarà una semplice eliminazione delle barriere non tariffarie, ma che queste verranno sostituite con delle tariffe. Dunque la diminuzione dei prezzi sarà inferiore a quella considerata per effettuare le stime sopracitate, e quindi l'effetto sul surplus dei produttori e dei consumatori sarà di minore entità. Nel valutare l'effetto di benessere per l'Italia però occorre tenere conto del gettito fiscale per le casse dello stato indotto dalla sostituzione delle quote con tariffe. Poiché l'equivalente tariffario della protezione garantita dall'AMF è calcolato essere pari al 15% (cfr. Faini 1993), il gettito fiscale dovrebbe ammontare a circa 1800 miliardi di lire, che va ad aggiungersi al benessere totale indotto dal riportare il settore T-A all'interno delle regole GATT.

C'è un ulteriore capitolo del GATT che, sebbene indirettamente, riguarda da vicino i produttori di prodotti di abbigliamento (come pure i produttori di molti altri beni con marchio, che costituiscono il "gruppo di punta" delle esportazioni italiane): si tratta degli accordi sulla protezione della proprietà intellettuale. Una maggiore protezione della proprietà intellettuale dovrebbe in generale favorire gli scambi commerciali, riducendo l'incertezza per gli esportatori e riducendo la necessità di ricorso a misure di ritorsione commerciale per il mancato riconoscimento della proprietà intellettuale. In particolare, poi dovrebbe ridurre in maniera consistente le perdite per i produttori dovute ai falsi prodotti di marca messi in circolazione. Una quantificazione dei guadagni ottenuti da questa parte dell'accordo è pressochè impossibile, ma questo è uno dei punti del negoziato che ha maggiormente attratto l'attenzione degli economisti, per i potenziali guadagni anche dinamici collegati a questi aspetti.

5. Conclusione

La maggior parte degli effetti concreti dell'Uruguay Round si faranno sentire nel medio-

lungo periodo, poiché quasi tutte le riforme prevedono un periodo di aggiustamento che va dai cinque ai dieci anni. Esiste il rischio che nel corso di questi anni nascano tentazioni di rivedere gli accordi in senso protezionistico o di rallentarne l'implementazione. Ma tutti gli studi hanno mostrato che i benefici dell'accordo per ciascun paese dipendono in modo decisivo dal grado di liberalizzazione intrapresa dal paese stesso. Per ottenere quindi una fetta consistente di guadagni, i singoli paesi devono muoversi decisamente nella direzione del libero scambio, senza aspettare che siano altri paesi a farlo.

Gli studi quantitativi finora prodotti sull'impatto dell'Uruguay Round, e quelli che certamente seguiranno, danno un importante contributo per ricordare che cosa c'è in gioco, e quali benefici possono essere ottenuti da una piena implementazione degli accordi, incoraggiando i diversi paesi ad affrettare il pieno raggiungimento degli obiettivi su cui ci si è accordati.

- (1) Le cifre sono rispettivamente in dollari a prezzi 1992 e a prezzi 1991.
- (2) Le stime OCSE indicano un aumento di benessere per la CEE nel 2002 pari all'1,7% del PIL. Si parla dunque di incrementi abbastanza modesti. Non va dimenticato però quanto accennato in precedenza su come questi studi sottostimino considerevolmente per molte ragioni gli effetti della liberalizzazione.
- (3) Le misure non tariffarie coprono praticamente il 100% delle importazioni della UE dai paesi di nuova industrializzazione.
- (4) Il costo globale della protezione del settore T-A stimato da Trela e Whalley (1990) risulta pari a 17 miliardi di dollari.
- (5) Le perdite vengono da un calo dei prezzi per i produttori sul mercato interno pari al 18%, derivante dalla riduzione delle tariffe e dall'eliminazione delle barriere non tariffarie, e da una minore quantità prodotta in seguito alla maggiore concorrenza dei produttori dei paesi in via di sviluppo.
- (6) L'aumento di surplus dei consumatori è stato calcolato sulla base dell'aumento delle importazioni di T-A in seguito alla liberalizzazione e sulla base di una diminuzione dei prezzi del 18%.

Riferimenti bibliografici

- Barba Navaretti G. et al. (1993), *Textile and clothing in Europe: the consequences of protection*, mimeo.
- Faini R. (1993), *Demand and supply factors in textile trade*, Centro Studi Luca d'Agliano Working Paper n. 49.
- Folmer C. et al. (1993), *CAP reform and its differential impact on member states*, Reserch memorandum n. 105, Central Planning Bureau, The Hague.
- Goldin I. et al. (1993), *Trade liberalization: global economic implications*, OCSE, World Bank.
- Koester U., Bale M. (1990), "The common agricultural policy: a review of its operation and effects on developing countries", World Bank Research Observer.
- L'informatore agrario, (1993), vari numeri.
- Ministero del Commercio con l'Estero (1994), *L'Uruguay Round*, Quaderno n. 1.
- OCSE (1993), *Assessing the effects of the Uruguay Round*, Trade policy issues, OCSE.
- Trela I., Whalley J., (1990), *Internal quota allocations schemes and the cost of MFA*, mimeo, UNCTAD.