

I MERCATI INTERNAZIONALI DEI PRODOTTI AGRICOLI: QUALI POLITICHE PER UN NUOVO SCENARIO?

*di Stefania Innocenti e Luca Salvatici**

1. I fatti stilizzati

Un'analisi dell'andamento della variabile prezzo e delle dinamiche del mercato dimostra negli ultimi anni la presenza di alcune caratteristiche strutturali e di eventi perturbatori che hanno accelerato la velocità di crescita della domanda di materie prime agricole rallentando al contempo quella dell'offerta. A partire dal 2003 si è quindi delineato un trend ascendente dei prezzi che ha assunto caratteristiche esplosive nel corso degli ultimi 2 anni (grafico 1).

In particolare, l'indice dei prezzi Fao¹ ha subito un aumento del 24 per cento nel 2007 e di circa il 57 per cento tra marzo 2007 e marzo 2008. La crescita dell'indice aggregato è imputabile soprattutto all'innalzamento dell'indice dei prezzi degli oli e grassi vegetali e dei cereali che, tra marzo 2007 e marzo 2008, sono cresciuti rispettivamente del 107 e dell'87 per cento. Va sottolineata anche la tendenza pluriennale alla riduzione degli stock, valutabile in misura superiore al 3 per cento medio annuo²: in particolare, dal 2000 il consumo globale di cereali e semi oleosi ha ecceduto la produzione in sette anni su otto. Ciò ha ridotto il rapporto tra scorte e impieghi annui dal 30 al 15 per cento, la quota più bassa degli ultimi 40 anni³, creando le premesse dei forti aumenti di prezzo registrati nel 2007-2008 e generando un clima di ansia e incertezza che ha contribuito ad accentuare gli effetti della crisi.

Fasi di incremento dei prezzi delle materie prime agricole non sono affatto nuove per l'economia mondiale. Infatti, sia pure nel contesto di un trend di lungo periodo di evidente declino, a partire dagli anni '60 del secolo scorso si sono registrati altri tre periodi di crescita dei prezzi: 1972-74, 1988 e 1995⁴. Inoltre, aggiustando i prezzi per tenere conto dell'inflazione e della svalutazione del dollaro, gli aumenti si ridimensionano: in termini reali, l'indice aggregato dei prezzi dei prodotti agricoli di base calcolato dalla Fao, anche se in crescita negli ultimi cinque anni, è ancora inferiore ai livelli record raggiunti nel 1974⁵. Tuttavia, il fenomeno attuale presenta alcune caratteristiche peculiari legate al numero di merci coinvolte, all'elevato grado di volatilità dei prezzi, alla durata temporale ed alla collocazione rispetto al ciclo produttivo industriale. Infatti, mentre i precedenti incrementi di prezzi avevano avuto avvio dopo lunghi periodi di espansione della produzione industriale o di crescita reale sostenuta, l'attuale boom si colloca in una diversa fase del ciclo economico.

* Rispettivamente ICE - Area Studi, Ricerche e Statistiche e Università degli Studi del Molise

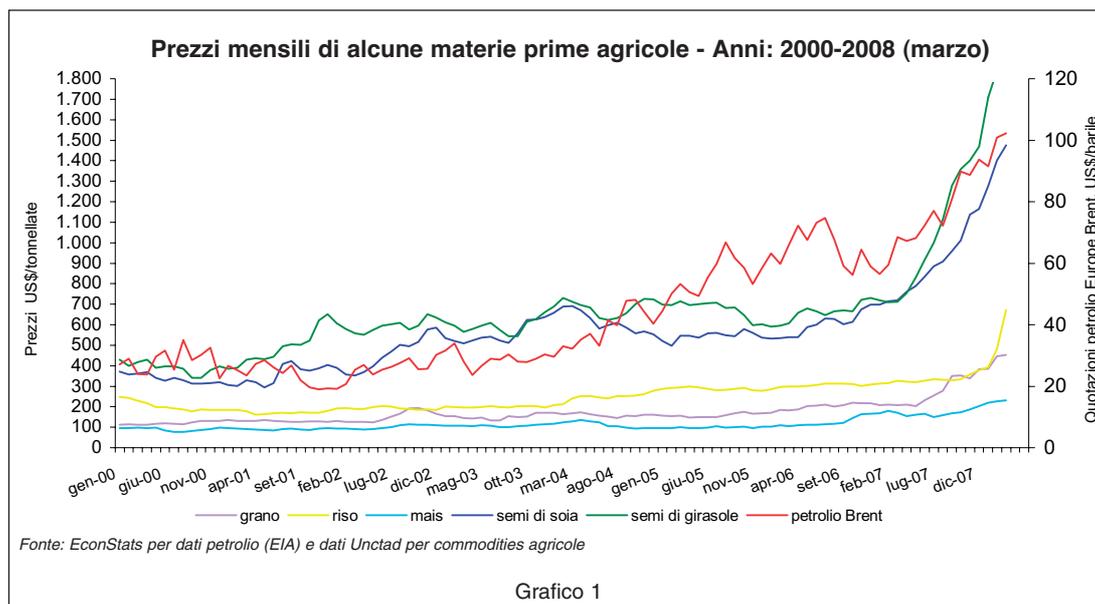
¹ L'indice è costruito come una media dei prezzi ponderata con la quota di esportazioni 1998-2000 di 5 macro categorie di prodotti alimentari: carne, prodotti lattiero-caseari, cereali, oli e grassi vegetali e zucchero

² FAO (2008), Growing demand on agriculture and rising prices of commodities, documento preparatorio alla tavola rotonda organizzata dall'IFAD 14 febbraio 2008

³ Trostle R. (2008), Global Agricultural Supply and Demand: Factors Contributing to the Recent Increase in Food Commodity Prices, USDA, Washington D.C

⁴ FAO (2008), "Soaring Food Prices: Facts, Perspectives, Impacts and Actions Required" HLC/08/INF/1, Information Document for the High-Level Conference on World Food Security: The Challenges of Climate Change and Bioenergy Rome, 3-5 June

⁵ FAO (2008), op. cit., Documento HLC/08/INF/1, p.4



Di seguito considereremo gli effetti micro e macroeconomici di un aumento dei prezzi delle materie prime agricole, analizzeremo le forze che hanno innescato il fenomeno per poi valutare le misure di politica economica atte a ridurre le tensioni presenti sui mercati.

2. Conseguenze dell'aumento dei prezzi

I paesi maggiormente danneggiati dall'aumento dei prezzi sono soprattutto quelli che più dipendono dall'importazione di alimenti, con una situazione particolarmente delicata per i paesi dove più alta è l'incidenza della popolazione povera e la spesa alimentare rappresenta una quota maggiore della spesa totale delle famiglie. Infatti, nonostante l'assenza di perfetta corrispondenza tra la variazione dei prezzi internazionali e dei prezzi domestici, l'aumento dei prezzi agricoli può innalzare il tasso d'inflazione, incrementare il deficit delle partite correnti nonché ridurre l'efficacia delle politiche d'aiuto internazionale visto il declino in termini reali del volume di aiuti erogati.

Inflazione

Come detto, un aumento dei prezzi internazionali non si traduce in un diretto e immediato aumento di quelli domestici, poiché la trasmissione dipende inter alia dalle politiche di stabilizzazione dei prezzi, dalla diversa struttura concorrenziale della domanda e dell'offerta domestica, dal grado di infrastrutturazione economica del paese e dall'apprezzamento della valuta domestica rispetto al dollaro, moneta con cui i beni agricoli sono trattati internazionalmente. Ciononostante si può notare come, nell'ultimo anno, la velocità di crescita dei prezzi interni dei beni alimentari che compongono il paniere su cui è calcolata l'inflazione, sia stata ovunque maggiore della variazione del generico indice dei prezzi al consumo. Nel febbraio del 2008 l'incremento medio annuo dei prezzi dei prodotti alimentari risultava maggiore nei paesi in

via di sviluppo (13,5 per cento) rispetto ai paesi avanzati (5,4 per cento)⁶. Una possibile spiegazione del forte divario esistente tra i due gruppi di paesi può essere rintracciata nelle diverse abitudini alimentari; infatti, mentre nei paesi economicamente avanzati si fa maggiore uso di prodotti trasformati, nei paesi in via di sviluppo si consumano prevalentemente prodotti alimentari di base, i cui prezzi dunque risultano più sensibili alle variazioni dei prezzi internazionali delle materie prime agricole.

In ogni caso, anche nei paesi più ricchi l'incremento dei prezzi agricoli ha avuto conseguenze tutt'altro che trascurabili: negli Stati Uniti i dati più recenti riportati nel sito dell'USDA⁷ stimano per il 2008 un incremento medio della spesa annua per famiglia di circa 350 dollari, mentre nell'Unione europea, secondo la Commissione l'aumento dei prezzi dei prodotti alimentari ha toccato il 7 per cento nel marzo 2008. Si tratta di una percentuale significativa soprattutto per un paese come l'Italia, dove le famiglie più povere spendono in consumi alimentari una quota del proprio reddito consistente (27 per cento) e decisamente superiore a quella registrata in altri paesi quali Spagna (23,8 per cento) o Germania (14 per cento)⁸. Senza contare che l'effetto psicologico dell'aumento dei prezzi dei generi di prima necessità è comunque rilevante e accentua la percezione che di esso hanno i consumatori.

Conseguenze sui flussi commerciali

Un aumento dei prezzi dei beni agroalimentari⁹ può accentuare il divario tra le dinamiche dei flussi di scambio misurati in valore piuttosto che in quantità. Nel 2007, infatti, la variazione delle esportazioni in valore (+21,5 per cento rispetto all'anno precedente) è stata superiore al tasso di crescita medio annuo del periodo 2003-2007 (12,7 per cento); mentre la crescita risulta ridimensionata valutando le quantità (+3,9 per cento).

Il segno positivo delle variazioni in quantità conferma la ben nota rigidità della domanda agroalimentare nel suo complesso. Ad esempio, nonostante l'aumento dei prezzi rispetto al 2006 il totale delle importazioni in quantità dei cereali è cresciuto del 3,2 per cento con qualche variazione tra i principali paesi esportatori: si sono avuti incrementi superiori al 100 per cento da parte di alcuni paesi come Turchia, e Sud Africa e riduzioni superiori al 55 per cento invece da parte di Cina e India. D'altra parte, un'analisi condotta per singole classi di beni evidenzia alcuni risultati di segno opposto, ad esempio nel caso dei prodotti lattiero caseari dove la variazione delle importazioni in quantità è stata negativa (-34 per cento).

Deficit delle partite correnti

Dal punto di vista della bilancia dei pagamenti, i cambiamenti rilevanti sono quelli sui valori dei flussi di scambio. Come già accennato, questi sono stati consistenti: in seguito all'aumento dei prezzi internazionali, tra il 2006 ed il 2007 le impor-

⁶ FAO (2008), op. cit., Documento HLC/08/INF/1.

⁷ Si veda www.ers.usda.gov/Briefing/CPIFoodAndExpenditures/

⁸ Commission of European Communities (2008), Tackling the challenge of rising food prices – Direction for EU action, Communication from the Commission, COM (2008)321.

⁹ L'aggregato prodotti agroalimentari è stato creato considerando i seguenti HS2: 02 (carni), 03 (pesce e molluschi), 04 (prodotti lattiero caseari), 05 (altri prodotti di origine animale non compresi altrove), 07 (ortaggi o legumi), 08 (frutti commestibili), 09 (caffè, tè, mate e spezie), 10 (cereali), 12 (semi e frutti oleosi).

tazioni in valore di prodotti alimentari sono aumentate del 29 per cento e quelle dei paesi importatori netti addirittura del 35 per cento. La Fao¹⁰ stima che un aumento del 3 per cento rispetto al Pil della spesa per l'importazioni di cereali amplia di circa 2 punti percentuali il deficit delle partite correnti dei paesi a basso reddito aumentando così la loro vulnerabilità macroeconomica. La questione appare particolarmente rilevante per i paesi in via di sviluppo che risultano essere importatori netti. Tuttavia un recente studio della Banca mondiale¹¹ sottolinea come i paesi a basso reddito importatori netti di alimenti non siano affatto un gruppo omogeneo, in quanto i maggiori deficit alimentari si registrano in paesi esportatori di petrolio o caratterizzati da conflitti interni. Nel caso del primo gruppo l'aumento delle entrate petrolifere contribuisce a sostenere il costo delle importazioni di alimenti, mentre per il secondo gruppo i problemi vanno molto al di là della dipendenza alimentare. In ogni caso, anche escludendo queste due tipologie, ci sarebbero almeno 13 paesi, di cui ben 9 situati nell'Africa subsahariana, con un deficit agroalimentare superiore al 5 per cento delle importazioni complessive, e in almeno 3 casi (Benin, Guinea-Bissau, Senegal) tale deficit supererebbe il 10 per cento.

Politiche d'aiuto

Ad aumentare la vulnerabilità dei paesi a basso reddito contribuisce anche la riduzione degli aiuti internazionali in seguito all'aumento dei prezzi. I principali donatori stabiliscono annualmente il budget, non il volume, di aiuti da erogare, dunque un incremento dei prezzi comprime l'offerta creando forti squilibri in alcuni paesi che, non avendo sistemi di protezione per i consumatori, confidano molto in tali programmi per il miglioramento della sicurezza alimentare. Le donazioni alimentari del 2006 hanno soddisfatto il 25 per cento del food gap mondiale e, al fine di mantenere costante il livello di aiuto si stima che sarebbe necessario incrementare il budget di 35 punti percentuali¹², cioè 500 milioni di dollari.

Tasso di povertà e malnutrizione

Le valutazioni a livello aggregato non devono far dimenticare le pesanti conseguenze dell'aumento dei prezzi agricoli su alcuni gruppi sociali o le differenze esistenti tra le diverse famiglie. In generale si può affermare che l'innalzamento dei prezzi agricoli colpisce nel breve periodo in modo preminente la popolazione più povera riducendo drasticamente il suo potere d'acquisto, dato che oltre tre quarti del reddito percepito sono spesi in alimenti. Tuttavia anche in questo caso, risulta rilevante il grado di dipendenza dalle importazioni e l'esistenza di meccanismi di aggiustamento dei salari in seguito all'incremento dell'inflazione alimentare.

Calcolando l'evoluzione delle entrate delle famiglie su di un campione di 9 paesi a basso reddito in seguito al recente aumento dei prezzi di alcuni prodotti agroalimentari di base, la Banca mondiale stima un incremento della povertà di circa 3 punti percentuali, con differenze significative tra il contesto urbano e quello rurale in quanto gli aumenti risultano rispettivamente del 3,6 e del 2,5 per cento. L'analisi

¹⁰ Si veda FAO (2008), op. cit., Documento HLC/08/INF/1, pp 18-19

¹¹ Ng, Francis, M. Ataman Aksoy, Who are the net food importing countries?, Policy Research Working Paper, World Bank, Washington WPS44457

¹² Dati tratti da Rosen, S., Shapouri S., Rising food prices Intensify food insecurity in developing countries, USDA Economic Research Service. Amber Waves. Febbraio 2008.

mostra risultati analoghi anche per il poverty gap (ossia la differenza tra il reddito delle famiglie e la soglia di povertà) che aumenta mediamente del 2 per cento¹³. Se, infatti, un aumento dei prezzi può far crescere i redditi degli agricoltori – compresi di quelli meno abbienti – certamente peggiora la situazione della popolazione povera che vive nelle città, la cui quota varia molto da paese a paese: dal 50 per cento della Bolivia, al 25 per cento dello Zambia e dell’Etiopia, a meno del 10 per cento di Vietnam e Cambogia¹⁴. Un aumento dei prezzi dei prodotti di base, quindi, implica soprattutto per le famiglie urbane una potenziale riduzione della quantità e della qualità del cibo consumato causando così una grave perdita di benessere sociale, vista anche la bassa sostituibilità dei prodotti base delle loro diete.

L’effetto sulle famiglie produttrici di alimenti nel contesto rurale non è univoco: i soggetti produttori netti che possiedono la terra e godono di accesso al mercato possono aumentare le proprie entrate e dunque ridurre il tasso di povertà; ma molte famiglie potrebbero subire gli effetti negativi dell’aumento dei prezzi. Più in generale, gli studi più recenti mettono in evidenza come gli effetti indiretti sul mercato della terra e del lavoro possano più che compensare quelli diretti, di modo che la posizione di acquirenti o venditori netti di alimenti non consente di trarre conclusioni univoche riguardo all’impatto di un aumento dei prezzi agricoli¹⁵.

3. Le cause

Nel dibattito che si è sviluppato sull’aumento dei prezzi agricoli c’è un certo accordo sulla natura delle forze che lo hanno generato e che possono essere ricondotte a tre diversi ordini di cause: cause strutturali, che rinviano ai fattori che governano l’evoluzione di lungo periodo della domanda e dell’offerta; cause congiunturali, dove all’effetto degli andamenti climatici di breve periodo si è aggiunta la spinta della speculazione; e quelle che qui possiamo definire cause “esterne” in quanto derivanti da fattori che in genere non sono direttamente associati al funzionamento dei mercati agricoli. Tra questi, una particolare rilevanza hanno assunto i legami tra prezzi agricoli e prezzi del petrolio¹⁶.

Cause strutturali

Le cause strutturali si possono far risalire a fattori che operano sia dal lato dell’offerta che della domanda. Sul fronte dell’offerta, guardando agli andamenti di lungo periodo, i tassi di crescita della produzione di cereali e semi oleosi mostrano un rallentamento che dura da molti anni. Tra il 1970 e il 1990 la produzione era cresciuta in media del 2,2 per cento all’anno, mentre dopo il 1990 si è scesa all’1,3 per cento e l’USDA prevede una crescita dell’1,2 per cento per il prossimo decennio¹⁷. Alla

¹³ I dati si riferiscono ad un’analisi della Banca Mondiale. Ivanic M., Martin W. 2008. Implications of higher global food prices for poverty in low-income countries, World Bank, Washington, WPS4594

¹⁴ World Bank (2007), World Development Report 2008: Agriculture for Development, Washington D.C.

¹⁵ Polaski S. (2008), Rising Food Prices, Poverty, and the Doha Round, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C.

¹⁶ De Filippis F, Salvatici L., “La bolla” agricola: reazioni eccessive o interessate? In AGRIREGIONEUROPA 13, Associazione “A. Bartola”, Ancona, ISSN 1828-5880

¹⁷ Trostle R. (2008), Global Agricultural Supply and Demand: Factors Contributing to the Recent Increase in Food Commodity Prices, USDA, Washington D.C

base di questo andamento c'è un minore aumento delle rese, che a sua volta è largamente spiegabile con la diminuzione che si è registrata nel flusso di investimenti in agricoltura. Nel 1981, il 33 per cento dei prestiti della Banca mondiale era destinato a finanziare progetti agricoli, mentre nel 2001 tale percentuale era scesa all'8 per cento.¹⁸ La riduzione degli investimenti in ricerca e sviluppo non ha riguardato il settore privato, ma in esso la ricerca è stata orientata alla riduzione dei costi più che all'aumento delle rese. Per quanto riguarda, invece, il settore pubblico, si può dire che i governi si siano cullati nella falsa sicurezza derivante dal regime di eccedenze e bassi prezzi che ha per decenni caratterizzato i prodotti agricoli; un regime in larga misura dovuto agli effetti internazionali delle politiche di protezione delle importazioni e di sussidi alla produzione e all'esportazione, adottate nei paesi sviluppati.

Per quanto riguarda la domanda, va innanzi tutto ricordata la crescita della popolazione mondiale. Sebbene i tassi di crescita stiano rallentando fin da prima degli anni '70, le bocche da sfamare continuano ad aumentare al ritmo di 75 milioni all'anno. L'aumento della popolazione ha spesso evocato previsioni catastrofiche sulla possibilità di produrre alimenti in quantità sufficienti, ma esiste un'ampia e consolidata letteratura, a partire dai lavori pionieristici di Amartya Sen¹⁹, che dimostra come la fame del mondo rappresenti un problema di accesso e non di disponibilità.

In realtà, sul fronte della domanda è effettivamente all'opera un fattore potente, dato dalla forte crescita dei consumi di generi alimentari da parte dei paesi emergenti: tutti citano il ruolo dirompente che avrebbero su questo fronte l'India e soprattutto la Cina, anche se la domanda di importazioni di cereali dei due colossi asiatici si è andata riducendo nell'ultimo quarto di secolo, fino a farli diventare, in quasi tutti gli anni più recenti, esportatori netti²⁰. In ogni caso, rimane vero che la Cina rappresenta da sola un quinto del consumo mondiale di grano, mais e riso, e nel caso dei semi oleosi assorbe circa il 40 per cento delle esportazioni mondiali²¹.

Più in generale, gli effetti della crescita dei consumi alimentari dei paesi emergenti sono rilevanti non solo o non tanto dal punto di vista quantitativo, ma anche e soprattutto da un punto di vista qualitativo. Più che la generica domanda di alimenti, infatti, ad aumentare è soprattutto quella di proteine di origine animale: come ricorda *The Economist*, nel 1985 il cinese medio consumava 20 kg di carne all'anno, oggi ne mangia più di 50 e l'insieme dei Pvs, sebbene non abbia aumentato il consumo di cereali, ha raddoppiato la domanda di carne rispetto al 1980. Ciò porta ad un aumento ancora più marcato della domanda di cereali per l'alimentazione del bestiame. Si tratta di un fattore di spinta particolarmente robusto, destinato a crescere di importanza negli anni futuri, data l'alta elasticità rispetto al reddito che la domanda di alimenti a maggior contenuto proteico mostra nei paesi a basso reddito interessati da processi di decollo industriale e di urbanizzazione.

Cause congiunturali

Per quanto riguarda l'offerta, gli ultimi anni si sono caratterizzati per una impressionante serie di eventi atmosferici avversi: alluvioni nel Nord Europa; siccità

¹⁸ Polaski S. (2008), *Rising Food Prices, Poverty, and the Doha Round*, Carnegie Endowment for International Peace.

¹⁹ Sen A., 1981, *Poverty and Famines; An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford, Clarendon Press.

²⁰ FAO (2008), op. cit., Documento HLC/08/INF/1 p.12.

²¹ FAO (2008), op. cit., Documento HLC/08/INF/1 p.12.

nell'Europa meridionale, Ucraina, Russia, Africa nordoccidentale e soprattutto Australia; gelate in larga parte degli Stati Uniti. Si tratta di eventi già osservati in passato, che tuttavia hanno avuto effetti molto più marcati e duraturi in quanto si sono verificati in uno scenario caratterizzato da stock particolarmente bassi e da una domanda sostanzialmente rigida rispetto ai prezzi. Come se non bastasse, c'è chi pensa che le avversità atmosferiche vadano ormai considerate esse stesse fenomeni strutturali più che congiunturali, in quanto l'aumento della loro frequenza sarebbe un segnale del cambiamento climatico in atto.

La ben nota e documentata rigidità della domanda alimentare rispetto a variazioni di prezzo può evidentemente aver amplificato gli shock dal lato dell'offerta, ma il recente aumento dei prezzi agricoli è stato anche influenzato dalle aspettative (più o meno razionali) degli operatori e da vere e proprie manovre speculative, al pari di quanto avviene per altre materie prime. Ciò potrebbe essere stato particolarmente vero nel caso di prodotti come il riso, in considerazione della bassa percentuale della produzione che viene commercializzata sui mercati internazionali.

Hedge funds e fondi di investimento hanno cominciato a detenere posizioni importanti sui mercati a termine dei prodotti agricoli, facendo lievitare il volume degli scambi: l'Ifpri (International Food Policy Research Institute)²² osserva che nel primo trimestre del 2008 si è registrato un incremento del 32 per cento nel volume dei contratti a termine (futures e opzioni) relativi ai cereali rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, mentre Il Sole-24 Ore riporta che i Commodity Index Funds, ovvero fondi che consentono al risparmiatore di investire su specifici indici rappresentativi di materie prime, hanno visto aumentare i propri investimenti sui mercati a termine delle materie prime di circa venti volte dal 2003 a oggi.

Su di un fatto reale – la crescita strutturale della domanda e la riduzione congiunturale dell'offerta – si sarebbe quindi innescata una bolla speculativa anche se è difficile quantificare l'impatto della speculazione e l'evidenza empirica è tutt'altro che concorde: il Fondo monetario internazionale (2006)²³, almeno fino al biennio precedente al recente boom dei prezzi, non aveva trovato riscontro all'ipotesi che i prezzi di mercato siano determinati dall'evoluzione dei prezzi a termine; mentre i dati dell'Ocse²⁴ evidenziano che la speculazione potrebbe essere responsabile di alcuni recenti cambiamenti nella relazione tra prezzi a pronti e a termine.

In ogni caso, tra gli addetti ai lavori sembra essere diffusa la convinzione che la speculazione abbia avuto un ruolo determinante. Se questo è probabilmente vero, sarebbe tuttavia fuorviante indicarla come la causa prima di quanto è successo. La speculazione puramente finanziaria, infatti, sicuramente non ha contribuito a ridurre l'offerta effettivamente disponibile sui mercati; d'altra parte l'ingresso di capitali ingenti su mercati abbastanza "sottili" potrebbe aver portato ad un'accresciuta (e per molti versi eccessiva) volatilità dei prezzi. Da questo punto di vista la Fao²⁵ ha calcolato che su tutti i mercati delle materie prime agricole (segnatamente cereali e semi oleosi) si è registrato negli ultimi anni un progressivo aumento della volatilità dei prezzi, ma tale aumento è risultato esplosivo nel 2008 soprattutto per alcuni prodotti come il riso.

²² IFPRI (2008), "High Food Prices: The What, Who, and How of Proposed Policy Actions", Policy Brief, May 2008

²³ IMF (2006), "Chapter 5: The boom in commodity prices: Can it last?", in World Economic Outlook 2006, Washington D.C.

²⁴ OECD (2008), A note on the role of investment capital in the US agricultural futures markets and the possible effect on cash prices, Document TAD/CA/APM/CFS/MD(2008)6, Parigi.

²⁵ FAO (2008), Food Outlook. Global Market Analysis, Roma, maggio 2008.

Infine non va dimenticato che alla speculazione degli operatori privati si sono aggiunte le reazioni da parte di alcuni governi con effetti destabilizzanti del tutto analoghi. Dall'inizio del 2007, in presenza di livelli degli stock, come si è detto, tra i più bassi degli ultimi 60 anni, vi è stata una sovra-reazione da parte dei governi che hanno cercato di mettere al riparo i consumatori dalle turbolenze dei prezzi mondiali. Tale sovra-reazione c'è stata sia da parte di alcuni paesi importatori, che con i loro acquisti precauzionali hanno alimentato ulteriormente la domanda, sia da parte di alcuni paesi esportatori, che hanno ristretto le proprie esportazioni contribuendo a far lievitare ulteriormente i corsi sui mercati internazionali.

Cause “esterne”

Alcuni economisti, come Jeffrey Frankel sul sito di Vox (www.voxeu.org), hanno recentemente notato che se aumentano contemporaneamente i prezzi di tanti prodotti la spiegazione va ricercata a livello macroeconomico e non solo guardando ai fattori legati a singoli mercati. In un contesto economico mondiale complessivamente recessivo, infatti, risulta difficile spiegare la continua crescita dei prezzi di tutte le materie prime senza tenere conto del ruolo giocato dalla politica monetaria espansiva seguita dalla Federal Reserve. Questa strategia di politica monetaria contribuisce all'aumento dei prezzi delle materie prime attraverso due canali: da una parte la riduzione dei tassi d'interesse favorisce la svalutazione del dollaro, la moneta utilizzata come mezzo di pagamento negli scambi internazionali, sia di prodotti energetici che alimentari; dall'altra, riduce sia il costo opportunità di un rinvio nella vendita dei prodotti, sia il costo dei capitali necessari per le operazioni speculative sui mercati a termine²⁶. D'altra parte, non è sorprendente che, in risposta all'improvvisa volatilità dei valori di Borsa e degli immobili dovuta allo scoppiare delle relative bolle speculative, ed in presenza di una grande liquidità associata ai bassi tassi di interesse, i capitali internazionali abbiano utilizzato la spinta all'aumento dei prezzi agricoli e le aspettative di ulteriori rialzi come una buona occasione di investimento a breve come si è argomentato nel paragrafo precedente.

Altri commentatori, ad esempio Giacomo Vaciago sulle colonne de Il Sole-24 Ore, hanno esplicitamente fatto riferimento a una bolla speculativa Food and Energy. A questo proposito è interessante osservare come, (si veda grafico 1) da oltre un anno a questa parte, i prezzi dei prodotti agricoli e del petrolio mostrino andamenti molto simili.

I prezzi del petrolio e dei prodotti alimentari sono legati fra di loro innanzi tutto dal lato dell'offerta. Poiché la filiera agricola impiega molta energia per produrre gli alimenti e per farli giungere sulla tavola del consumatore, l'aumento del prezzo del petrolio contribuisce a spingere verso l'alto, dal lato dei costi, i prezzi dei prodotti alimentari. Prodotti alimentari ed energetici sono però legati anche dal lato della domanda, data l'utilizzazione di prodotti agricoli per la produzione di bioenergie. Con l'aumento dei prezzi del petrolio, infatti, alcuni prodotti agricoli sono divenuti competitivi nel mercato energetico, generando una domanda aggiuntiva che si è tradotta in un aumento dei loro prezzi²⁷. La domanda potenziale del mercato energetico

²⁶ Helbling T., Mercer-Blackman V, Cheng K. (2008), “Riding a Wave”, Finance and Development, March (pp. 10-15)

²⁷ Zezza A.(2008) “Sostenibilità economica e ambientale della produzione di biocarburanti”, QA-Rivista dell'associazione Rossi- Doria, n.4, pp. 4-79.

globale è talmente ampia da poter determinare una rottura strutturale della secolare tendenza al declino dei prezzi agricoli in termini reali²⁸. D'altra parte molte colture energetiche di prima generazione non sarebbero redditizie in assenza delle politiche di sostegno e protezione, introdotte quando i prezzi agricoli erano ancora bassi, con l'obiettivo di ridurre sia la dipendenza dalle fonti energetiche fossili, sia le emissioni di CO₂. L'Ocse²⁹ stima che i paesi membri spendano tra i 13 e 15 miliardi di dollari all'anno per sostenere la produzione dei biocombustibili (bioetanolo e biodiesel): esistono molti dubbi sulla giustificabilità di questa spesa a fronte dei presunti benefici ambientali, ma sicuramente queste politiche risultano più difficilmente difendibili (e potenzialmente assai più onerose) in uno scenario di prezzi agricoli elevati.

Secondo le stime dell'Ifpri³⁰, l'accresciuta domanda per usi energetici ha inciso per il 30 per cento sull'aumento dei prezzi registrato dai cereali e una moratoria nella produzione dei biocombustibili porterebbe entro il 2010 ad una significativa riduzione nei prezzi di molte materie prime agricole con stime che variano dal -20 per cento per il mais al -8 per cento per il grano. D'altra parte, va ricordato che alcuni, ad esempio la commissaria Ue all'agricoltura Fischer Böel³¹, sottolineano come gli usi non alimentari delle materie prime agricole siano ancora marginali e i biocombustibili rischiano di essere il "capro espiatorio" degli attuali problemi. Se questo può essere vero per l'Europa, certo lo è molto meno per gli Stati Uniti, dove quasi tutti gli aumenti di produzione di mais dal 2004 al 2007 sono stati destinati alla produzione di etanolo³². Senza contare le aspettative rialziste sui mercati a termine generate dagli ulteriori incentivi all'utilizzo di etanolo e biodiesel introdotti dall'amministrazione Bush con l'Energy Bill del dicembre 2007³³.

4. Le politiche

Politiche dal lato della domanda

Evidentemente situazioni di emergenza sul fronte del consumo giustificano azioni drastiche e immediate ma molti interventi pubblici sembrano confondere il sintomo con la causa. La Fao³⁴ stima che più della metà dei 77 paesi esaminati sono intervenuti attraverso controlli sui prezzi o sussidi al consumo. Questi ultimi sono evidentemente da preferirsi, in quanto non eliminano gli incentivi ad aumentare l'offerta, anche se non risolvono i problemi di equità, dato che ne beneficiano tutti i consumatori, indipendentemente dall'effettivo stato di necessità. In questa prospettiva gli interventi più efficaci sono quelli mirati a garantire la disponibilità di alimenti ai con-

²⁸ Schmidhuber J. (2008), "Domanda di Bio-Energia, Mercati Agricoli e Sicurezza Alimentare", QA-Rivista dell'Associazione Rossi-Doria, n. 1, in corso di stampa.

²⁹ OECD Observer No 267 May-June 2008.

³⁰ Biofuels and Grain Prices: Impacts and Policy Responses, Mark W. Rosegrant, International Food Policy Research Institute, Testimony for the U.S. Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, May 7, 2008.

³¹ Fischer Böel M. (2008), "Biofuel: More Valuable as Fuel than as a Scapegoat", speech/08/228, discorso tenuto al Policy dialogue on Biofuels organizzato dall'European Policy Centre, 6 maggio 2008.

³² Trostle R. (2008), Global Agricultural Supply and Demand: Factors Contributing to the Recent Increase in Food Commodity Prices, USDA, Washington D.C.

³³ Babcock B. A. (2008), "When Will the Bubble Burst?" Iowa Ag Review, vol. 14 (pp. 1-3).

³⁴ FAO (2008), op. cit., Documento HLC/08/INF/1

sumatori più poveri o ad innalzare i redditi delle fasce sociali più disagiate. Provvedimenti di questo tipo, però, sono costosi in termini di bilancio e difficili da gestire, risultando dunque poco praticabili per i paesi più poveri che non dispongono di risorse finanziarie e di una macchina amministrativa adeguata.

Dovendo pensare a politiche di lungo periodo coerenti a livello globale, un contenimento della domanda può riguardare tanto il “margine estensivo”, ovvero il numero di persone da sfamare, quanto il “margine intensivo”, ovvero la quantità e qualità delle calorie consumate da ciascuno. Nel primo caso occorrerebbe intervenire con politiche demografiche soprattutto nei Pvs; mentre nel secondo caso si tratterebbe di modificare gli stili di vita e di consumo dei paesi sviluppati, attraverso un insieme di strumenti che vanno dall’informazione, all’educazione e alla tassazione dei consumi “insostenibili”. Tra i consumi insostenibili, almeno sulla base dei costi di produzione attuali, vanno sicuramente annoverati quelli bioenergetici dato che il mantenimento delle attuali politiche di sostegno appare ben difficilmente giustificabile.

Politiche dal lato dell’offerta

Il fatto che i timori relativi a scenari apocalittici di scarsità assoluta siano in larga misura infondati, non deve far dimenticare la necessità di puntare ad un’espansione dell’offerta. A questo proposito, vi potrebbe essere la tentazione di tornare a utilizzare nei paesi sviluppati, e di estendere ai paesi in via di sviluppo, le politiche di sostegno alla produzione che hanno caratterizzato una lunga stagione della Politica Agricola Comune. Si tratta di un’idea tanto pericolosa quanto irrealistica: pericolosa per le agricolture dei paesi sviluppati, in quanto sono ben note e documentate le pesanti distorsioni che tali politiche hanno prodotto in termini di sovrapproduzione, sprechi, danni ambientali, creazione o mantenimento di rendite, effetti distributivi indesiderabili, costi di bilancio insostenibili; irrealistiche per le agricolture dei paesi meno sviluppati, dove le imprese fronteggiano tutta una serie di problemi – mancanza di infrastrutture, investimenti insufficienti, tecnologie arretrate – che non vengono risolti semplicemente con un aumento del prezzo ottenuto attraverso la mano invisibile del mercato o garantito da quella visibile del governo. Paradossalmente, la fiducia eccessiva nel ruolo del prezzo e del meccanismo con cui esso si forma è una caratteristica che accomuna i propugnatori del libero mercato e i sostenitori delle politiche agrarie di vecchio stampo, ovvero la convinzione che alla fine ciò che conta sia il prezzo percepito dal produttore: una volta che il mercato o lo Stato abbiano individuato il prezzo “giusto”, tutti i problemi sarebbero risolti.

Una politica lungimirante, invece, dovrebbe (tornare a) investire sul settore primario, migliorando la dotazione strutturale delle agricolture in via di sviluppo e promuovendo una politica della ricerca che non lasci le scelte strategiche riguardanti sentieri tecnologici estremamente delicati, come quello delle biotecnologie, nelle mani di poche imprese multinazionali. Sotto questo aspetto appare certamente confortante la recente decisione della Banca mondiale, riportata dal Financial Times, di aumentare il sostegno complessivo destinato al settore agricolo per il prossimo anno da 4 a 6 miliardi di dollari.

Misure contro l’eccessiva volatilità dei mercati

Una eccessiva volatilità dei prezzi danneggia sia i produttori, sia i consumatori. Alcune borse merci hanno tentato di arginare la volatilità dei mercati, ad esempio aumentando i minimi richiesti per i depositi cautelativi o addirittura, nel caso

dell'India, rendendo obbligatoria la consegna delle merci vendute a termine. Non si deve esagerare nel mettere sabbia negli ingranaggi finanziari, in quanto in situazioni normali i mercati a termine svolgono un ruolo assicurativo per tutti i soggetti della filiera agroalimentare; ma quando in gioco ci sono una serie di prodotti fondamentali appare sensato introdurre dei limiti alla variabilità giornaliera delle quotazioni oltre che vigilare sul rispetto delle regole³⁵. Più in generale, poi, sarebbe opportuno puntare a una politica di scorte pubbliche più prudente, possibilmente gestita a livello sovranazionale, che sia in grado di rappresentare un elemento di dissuasione a fronte di possibili bolle speculative future ed un argine all'eccessiva volatilità dei mercati.

Implicazioni sull'evoluzione della Doha Development Agenda dell'Omc

La Fao³⁶ ha contato ben 15 paesi che hanno introdotto restrizioni sulle esportazioni: da nuove o accresciute forme di tassazione all'introduzione di vincoli quantitativi o veri e propri embarghi. Si tratta di misure che possono avere gravi conseguenze sia sui rapporti internazionali, in quanto il beneficio per i consumatori domestici viene ottenuto a spese di quelli dei paesi importatori, sia sulla pace sociale interna, in quanto vengono danneggiati i produttori nazionali (a questo proposito si possono ricordare le proteste degli agricoltori argentini contro la tassazione delle esportazioni di soia e girasole).

Dal punto di vista della regolamentazione multilaterale, va sottolineata l'asimmetria che caratterizza il trattamento delle restrizioni all'esportazione rispetto a quelle sulle importazioni. Mentre queste ultime sono tradizionalmente oggetto dei negoziati commerciali e la loro adozione è vincolata dagli obblighi internazionali, per quanto riguarda le restrizioni delle esportazioni l'Accordo sull'agricoltura stipulato nel 1994 al termine dell'Uruguay Round prevede solamente un generico obbligo di notifica. Fino ad oggi, i negoziati multilaterali si sono occupati unicamente di regolamentare, in vista della loro eliminazione, le politiche di sussidio alle esportazioni che sono state a lungo ritenute la causa principale dell'andamento al ribasso dei prezzi agricoli sui mercati mondiali. Di fronte a una situazione di mercato radicalmente diversa, alcuni paesi importatori hanno ventilato la possibilità di allargare la discussione anche alle misure di segno restrittivo, ma tale allargamento dell'agenda appare difficilmente perseguibile in una fase in cui si sta cercando di chiudere un accordo in tempi stretti. Più in generale, poi, appare difficile che i paesi in via di sviluppo esportatori accettino vincoli su politiche che rappresentano spesso un'entrata rilevante dei bilanci pubblici ovvero una possibile risposta alla tariff escalation dei paesi importatori³⁷.

Se parecchi paesi esportatori hanno reagito riducendo le esportazioni e, dunque, rallentando il volume degli scambi, un numero ancora maggiore di paesi importatori, nel perseguire un analogo obiettivo di protezione dei propri consumatori, ha

³⁵ La Commodity Futures Trading Commission degli USA ha recentemente aperto un'inchiesta su presunte manipolazioni dei prezzi dei futures sul petrolio.

³⁶ FAO (2008), "Soaring Food Prices: Facts, Perspectives, Impacts and Actions Required" HLC/08/INF/1, Information Document for the High-Level Conference on World Food Security: The Challenges of Climate "Change and Bioenergy Rome, 3-5 June

³⁷ Dazi più elevati sui prodotti trasformati possono essere utilizzati per incentivare l'importazione delle materie prime, mentre una tassazione delle esportazioni di queste ultime può contribuire a ripristinare la convenienza a trasformarle in loco.

fatto esattamente l'opposto attraverso la diminuzione dei dazi sulle importazioni. Anche se la riduzione delle barriere all'importazione può apparire come una decisione assai più "virtuosa" dell'introduzione di ostacoli all'esportazione, non va dimenticato che nella situazione attuale l'effetto immediato sui mercati può essere altrettanto destabilizzante: in un caso, infatti, diminuisce l'offerta (di esportazioni), nell'altro aumenta la domanda (di importazioni), ma in entrambi vi è un'ulteriore spinta all'aumento dei prezzi mondiali. Nel caso della riduzione dei dazi, però, l'Omc ha ben poco da dire in quanto gli accordi internazionali prevedono dei tetti massimi da non eccedere ("dazi consolidati") e ogni paese rimane sempre e comunque libero di ridurre le tariffe applicate su base non discriminatoria.

Dal punto di vista dei negoziati attualmente in corso la riduzione unilaterale dei dazi potrebbe essere considerata un elemento che aumenta l'accettabilità delle formule che dovrebbero portare a una riduzione dei dazi consolidati, in quanto diminuisce la probabilità che un paese debba modificare la propria politica commerciale a seguito dell'applicazione dell'accordo. In molti casi, infatti, i dazi effettivamente applicati risultano già oggi molto bassi e comunque inferiori ai nuovi limiti derivanti dall'applicazione di un eventuale accordo. D'altra parte, però, proprio la variabilità dei prezzi internazionali potrebbe suggerire ai governi l'opportunità di mantenere la possibilità di stabilizzare i prezzi interni aggiustando la protezione alla frontiera, rendendoli così meno propensi ad accettare una riduzione dei dazi consolidati a livello multilaterale.

In conclusione, è bene ricordare che un eventuale accordo in sede Omc, anche a prescindere dalla sua maggiore o minore incisività, richiederebbe un lungo periodo prima della completa applicazione e potrebbe influenzare i mercati solamente a medio-lungo termine. Sono quindi del tutto infondati tanto i timori che la liberalizzazione commerciale possa aggravare le attuali tensioni sui prezzi, quanto le speranze che possa aiutare a risolverle. A lungo termine mercati meno distorti possono rappresentare un ambiente più favorevole per far sì che l'offerta si adegui alla crescita della domanda, ma gli avvenimenti degli ultimi mesi hanno accresciuto i timori dei paesi importatori riguardo alla sicurezza degli approvvigionamenti, mentre dal punto di vista dei paesi esportatori hanno ridotto, se non la necessità, almeno l'urgenza di arrivare a un accordo. Al di là dell'esito di questo ciclo di negoziati, quindi, uno scenario di prezzi agricoli più elevati rispetto al passato richiederà una revisione profonda dell'agenda futura dell'Omc.

Riferimenti bibliografici

Babcock B. A. (2008), "When Will the Bubble Burst?" *Iowa Ag Review*, vol. 14 (pp. 1-3).

Commission of European Communities (2008), *Tackling the challenge of rising food prices – Direction for EU action, Communication from the Commission, COM (2008)321*.

De Filippis F, Salvatici L. (2008), "La bolla" agricola: reazioni eccessive o interessate? In *AGRIREGIONIEUROPA 13*, Associazione "A. Bartola", Ancona, ISSN 1828-5880.

FAO (2008), "Soaring Food Prices: Facts, Perspectives, Impacts and Actions Required" HLC/08/INF/1, *Information Document for the High-Level Conference on World Food Security: The Challenges of Climate Change and Bioenergy Rome, 3-5 June*.

Fischer Böel M. (2008), "Biofuel: More Valuable as Fuel than as a Scapegoat", *speech/08/228, discorso tenuto al Policy dialogue on Biofuels organizzato dall'European Policy Centre, 6 maggio 2008*.

Helbling T., Mercer-Blackman V, Cheng K. (2008), "Riding a Wave", *Finance and Development, March (pp. 10-15)*.

IMF (2006), "Chapter 5: The boom in commodity prices: Can it last?", in *World Economic Outlook 2006, Washington D.C.*

IFPRI (2008), *High Food Prices: The What, Who, and How of Proposed Policy Actions, Policy Brief, May 2008*.

OECD (2008), *A note on the role of investment capital in the US agricultural futures markets and the possible effect on cash prices, Document TAD/CA/APM/CFS/MD(2008)6, Parigi*.

Ivanic M., Martin Will (2008), "Implications of Higher Global Food Prices for Poverty in Low-Income Countries", *Policy Research Working Paper 4594, The World Bank Development Research Group, April*.

Ng F., Aksoy M. A. (2008), "Who Are the Net Food Importing Countries?", *The World Bank Policy Research Working Paper, 4457*.

Polaski S. (2008), *Rising Food Prices, Poverty, and the Doha Round, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C.*

Rosen S., Shapouri S. (2008), "Rising Food Prices Intensify Food Insecurity in Developing Countries", *Amber Waves, February (16-21)*.

Schmidhuber J. (2008), "Domanda di Bio-Energia, Mercati Agricoli e Sicurezza Alimentare", *QA - Rivista dell'Associazione Rossi-Doria, n. 1, in corso di stampa*.

Sen A. (1981), *Poverty and Famines; An Essay on Entitlement and Deprivation, Oxford, Clarendon Press*.

Trostle R. (2008), *Global Agricultural Supply and Demand: Factors Contributing to the Recent Increase in Food Commodity Prices, USDA, Washington DC*.

World Bank (2007), *World Development Report 2008: Agriculture for Development, Washington D.C.*

Zezza A. (2008), "Sostenibilità economica e ambientale della produzione di bio-carburanti", *QA – Rivista dell'associazione Rossi-Doria, n. 4, (pp. 49-79)*.