

# Gli strumenti della politica commerciale

## OBIETTIVI DI APPRENDIMENTO

Dopo aver letto questo capitolo, sarete in grado di:

- Valutare i costi e i benefici dei dazi, descrivere i loro effetti sul benessere e identificare i gruppi che traggono vantaggio e quelli che vengono penalizzati dalla loro imposizione.
- Discutere la natura dei sussidi all'esportazione e dei sussidi all'agricoltura e spiegare in che modo essi influenzano il commercio estero di prodotti agricoli negli Stati Uniti e nell'Unione Europea.
- Identificare gli effetti delle restrizioni volontarie all'esportazione (VER) sia sul paese importatore che sul paese esportatore, e spiegare in che modo questa misura di politica commerciale agisca sul benessere rispetto ai dazi e ai contingentamenti.

Nei capitoli precedenti abbiamo fornito una risposta alla domanda "perché le nazioni commerciano tra di loro?" descrivendo le cause e gli effetti del commercio internazionale e il funzionamento di un'economia aperta agli scambi internazionali. Sebbene questa domanda sia stimolante di per sé, la risposta sarebbe certamente molto più interessante se potesse aiutarci a soddisfare un altro interrogativo: "Quale dovrebbe essere la politica commerciale di una nazione?". Gli Stati Uniti, per esempio, dovrebbero utilizzare un dazio o un **contingentamento delle importazioni** per proteggere la propria industria automobilistica dalla concorrenza del Giappone e della Corea del Sud? Chi sopporterebbe i costi, e chi i benefici, di un contingentamento? I vantaggi compenserebbero gli svantaggi?

Questo capitolo esamina le politiche adottate dai governi nell'ambito del commercio internazionale. Tali politiche includono diversi provvedimenti, come le imposte su determinate transazioni internazionali, i sussidi per altre transazioni, i limiti legali sul valore o sul volume di particolari tipi di importazione e molte altre misure simili. Il capitolo fornisce uno schema concettuale per comprendere gli effetti dei principali strumenti di politica commerciale.

## 9.1 Un'analisi elementare dei dazi

Un dazio, la più semplice delle politiche commerciali, è una tassa sull'importazione di un bene. Il dazio si dice **specifico** quando consiste in un ammontare monetario fisso su ogni unità importata del bene considerato (per esempio 3 dollari per ogni barile di petrolio). Il dazio è invece detto **ad valorem** quando viene fissato in rapporto al valore del bene (un esempio è il dazio del 25% imposto sul valore degli autocarri importati negli Stati Uniti; si veda il Caso Studio a questo dedicato). In entrambi i casi, il dazio ha l'effetto di aumentare il costo del trasferimento dei beni colpiti all'interno del paese.

Il dazio è la forma più antica di politica commerciale, adottata tradizionalmente dai governi per ragioni fiscali. Fino all'introduzione dell'imposta sul reddito, per esempio, la parte preponderante delle entrate del governo degli Stati Uniti era costituita proprio dai dazi. La loro finalità, invero, era duplice: generare entrate e proteggere particolari settori industriali. Agli inizi del XIX secolo, per esempio, il Regno Unito utilizzava una serie di dazi (le famose *Corn Laws*) per proteggere la propria produzione agricola dalla concorrenza straniera. Verso la fine del secolo scorso, sia gli Stati Uniti che la Germania proteggevano i propri settori industriali (di recente formazione) con l'imposizione di dazi sull'importazione di beni manufatti. L'importanza dei dazi è andata declinando in tempi recenti, poiché i governi preferiscono solitamente proteggere le industrie nazionali adottando politiche protezionistiche basate su **barriere non tariffarie**, come *quote all'importazione* (limiti sulle quantità importate) e *restrizioni all'esportazione* (limiti sulle quantità esportate, solitamente introdotte dal paese esportatore su richiesta del paese importatore). Ciononostante, una piena comprensione degli effetti economici dei dazi rimane fondamentale per capire il funzionamento delle altre politiche commerciali.

Per sviluppare la teoria del commercio internazionale nei Capitoli dal 3 all'8 abbiamo adottato un approccio di *equilibrio generale*. In altre parole, abbiamo sempre tenuto presente che ciò che accade in una certa parte del sistema economico ha ripercussioni altrove. Tuttavia, in molti casi (sebbene non in tutti) gli effetti delle politiche commerciali relative a un dato settore possono essere ragionevolmente compresi senza esaminare nei dettagli le ripercussioni sul resto dell'economia. La maggior parte delle politiche commerciali può pertanto essere esaminata in un contesto di *equilibrio parziale*. Nel caso in cui gli effetti sul sistema economico risultino rilevanti, ritorneremo all'analisi di equilibrio generale.

#### Il livello medio dei dazi nel mondo

Il livello di protezione da dazio nel mondo si è ridotto molto a partire dalla fine della Seconda guerra mondiale. Negli ultimi vent'anni il dazio medio imposto dai principali paesi industrializzati sulle importazioni è passato dal 9,5% del 1988 al 2,9% del 2009. Una forte riduzione si è avuta anche dal lato dei paesi in via di sviluppo, sebbene questi partissero da livelli medi più elevati: dal 30,8% nel 1981 al 9,9% nel 2009 (Tabella 9.1). Accanto a una riduzione generalizzata del livello dei dazi (le motivazioni di ciò verranno presentate nel Capitolo 10) si nota quindi un livello di protezionismo più elevato nei paesi in via di sviluppo rispetto a quello dei paesi industrializzati. Inoltre, gli scambi internazionali tra paesi in via di sviluppo incontrano maggiori barriere di quelli in partenza dai paesi in via di sviluppo verso i paesi industrializzati.

Questi livelli medi di protezione variano molto tra settori. I paesi industrializzati hanno i loro livelli di protezione da dazio più elevati proprio in produzioni in cui i paesi in via di sviluppo hanno un vantaggio comparato. È il caso del settore agricolo in cui per la maggior parte dei paesi

industrializzati il livello medio dei dazi è superiore a quello dei beni manifatturati (come si vedrà più avanti, il livello di protezione concesso all'agricoltura è superiore a quello che emerge in questa tabella, per via dell'elevato uso di barriere non tariffarie). Corea del Sud e Svizzera sono due casi estremi con dazi medi superiori al 40%. Il settore agricolo rimane il più protetto anche per gran parte dei paesi in via di sviluppo (dove in media la protezione è più elevata di quella dei paesi industrializzati).

**Tabella 9.1 Livello medio dei dazi nel mondo (%).** (Fonte: Banca Mondiale, *Trade Database*, sito web WB.)

	Anno	Tutti i beni	Beni agricoli	Manifatturi
Paesi in via di sviluppo (126)	06-09	9,9	13,9	9,6
di cui: Brasile	2009	13,3	9,6	13,5
Cina	2009	8,1	13,6	7,7
India	2009	10,1	34,6	8,5
Paesi industrializzati (10)	07-09	3,6	10,6	2,8
di cui: Corea del Sud	2009	8,9	35,3	6,7
Giappone	2009	2,5	7,1	2,1
Stati Uniti	2009	2,9	3,5	2,8
Svizzera	2007	7,5	43,5	2,1
Unione Europea	2009	1,6	3,0	1,5

Nota: media aritmetica dei dazi applicati su base MFN.

I dati riportati nella tabella forniscono solo informazioni di prima approssimazione sul grado di protezione. Infatti l'uso della media aritmetica dei dazi non tiene conto della dimensione dei flussi di importazione. Per ovviare a questo problema spesso si usa una media ponderata dei dazi in cui i pesi sono dati dalle importazioni del bene su cui è stato applicato il dazio. Anche questa misura non è scevra da difetti; per esempio, se un paese avesse dazi proibitivi in tutti i settori, avrebbe importazioni nulle e una media ponderata dei dazi pari a zero. In ogni caso anche i dati basati sulla media ponderata (o su misure meno *ad hoc* come vedremo nella Tabella 9.3) confermano i due principali fatti stilizzati emergenti dalla tabella: i paesi in via di sviluppo sono più protezionisti dei paesi industrializzati e questi ultimi hanno picchi di protezionismo in settori di vantaggio comparato per i paesi in via di sviluppo.

Un'altra caratteristica dell'attuale sistema di protezione è la *tariff escalation*, cioè la pratica da parte di molte nazioni di fissare livelli di protezione più elevati per i beni che sono a uno stadio di lavorazione più avanzata. Un esempio di ciò si ha nella Tabella 9.2, dove si confronta il livello dei dazi sulle importazioni per grado di trasformazione sia per i beni agricoli che per quelli industriali. Questo fenomeno è caratteristico sia dei paesi industrializzati che di quelli in via di sviluppo. Questa pratica, molto diffusa anche per i manifatturati, viene utilizzata per incoraggiare la localizzazione sul territorio nazionale di produzioni di beni più a valle nella catena di creazione del valore. Da varie parti è stato fatto notare come questa pratica possa creare difficoltà al processo di industrializzazione dei paesi in via di sviluppo.

**Tabella 9.2 Dazi per livello di lavorazione del prodotto (%).** (Fonte: Banca Mondiale, Trade Database, sito web WB.)

	Anni	Prodotti agricoli			Prodotti industriali		
		Primari	Intermedi	Finiti	Materie prime	Intermedi	Finiti
Paesi in via di sviluppo (100)	97-04	15,5	17,3	22,8	8,2	8,8	12,6
Paesi industrializzati (22)	99-04	8,4	12,8	12,6	4,6	4,5	5,8

Nota: media aritmetica dei dazi

### 9.1.1 Domanda, offerta e commercio internazionale in un singolo settore

Si considerino due paesi,  $H$  e  $F$ , che producono e consumano grano, che si assume possa essere trasportato da un paese all'altro senza costi. In ciascuno dei due paesi il grano è prodotto in un settore perfettamente concorrenziale, le cui curve di domanda e offerta sono semplici funzioni del prezzo di mercato. In generale, la domanda e l'offerta di grano in  $H$  dovrebbero dipendere dal prezzo denominato nella valuta del paese  $H$ , mentre quelle in  $F$  dovrebbero dipendere dal prezzo denominato nella valuta di  $F$ . Assumeremo, tuttavia, che il tasso di cambio tra le due valute non venga in alcun modo modificato dalle politiche commerciali adottate. Pertanto, possiamo denominare i prezzi in entrambi i mercati nazionali in termini della stessa valuta, per esempio quella del paese  $H$ .

In questo mercato il commercio internazionale avrà luogo se i prezzi nei due paesi sono diversi in assenza di scambio. Supponiamo che il prezzo interno del grano sia maggiore in  $H$  che in  $F$ . Se si introduce la possibilità del commercio internazionale, poiché il prezzo del grano in  $H$  è maggiore del prezzo in  $F$ , gli operatori cominceranno a trasferire grano da  $F$  ad  $H$ . L'esportazione di grano farà aumentare il prezzo in  $F$  e contemporaneamente diminuire quello in  $H$ , fino a che la differenza iniziale sarà stata eliminata.

Per determinare il prezzo e la quantità scambiata sul mercato mondiale, è utile definire due nuove curve: la **domanda di importazioni** di  $H$  e l'**offerta di esportazioni** di  $F$ . Queste curve sono derivate dalle sottostanti curve di domanda e offerta di ciascun paese. La domanda di importazioni di  $H$  è l'eccesso di domanda dei consumatori rispetto alla quantità offerta dai produttori sul mercato interno. Per contro, l'offerta di esportazioni di  $F$  è l'eccesso di produzione offerta in  $F$  rispetto alla quantità domandata dai consumatori.

La Figura 9.1 mostra come derivare la curva di domanda di importazioni di  $H$ . Al prezzo  $P^1$ , i consumatori interni domandano la quantità  $D^1$  mentre i produttori interni offrono una quantità pari solamente a  $S^1$ . La domanda di importazioni di  $H$  è pertanto  $D^1 - S^1$ . Se il prezzo aumenta a  $P^2$ , i consumatori interni

domandano una quantità minore,  $D^2$ , mentre i produttori offrono una quantità maggiore pari a  $S^2$ . Pertanto, la domanda di importazioni si riduce a  $D^2 - S^2$ . Queste combinazioni di prezzo e quantità sono rappresentate dai punti 1 e 2 nella parte destra della Figura 9.1. La curva di domanda di importazioni,  $MD$ , presenta un'inclinazione negativa, perché quando il prezzo aumenta le importazioni domandate diminuiscono. Al prezzo  $P_A$ , l'offerta e la domanda di  $H$  sono uguali in assenza di commercio internazionale; pertanto, la curva di domanda di importazioni interseca l'asse delle ordinate al prezzo  $P_A$  (domanda di importazioni = zero al prezzo  $P_A$ ).

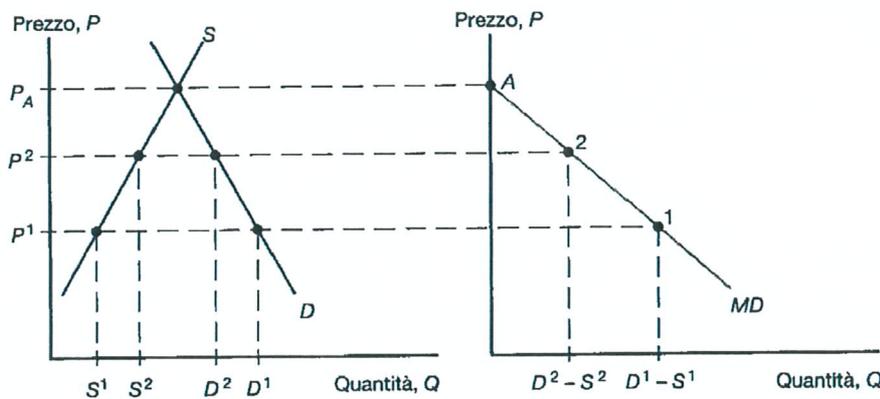
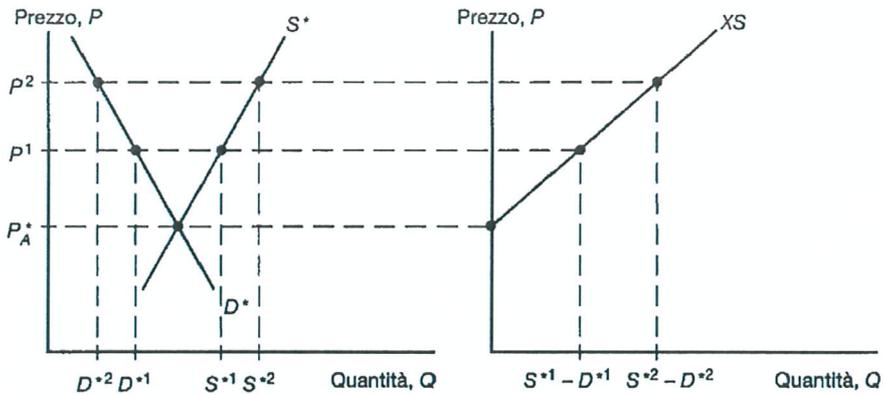


Figura 9.1 Come derivare la curva di domanda di importazioni di  $H$ . All'aumentare del prezzo del bene, i consumatori di  $H$  domandano quantità minori, mentre i produttori offrono quantità maggiori: la domanda di importazioni, dunque, è decrescente.

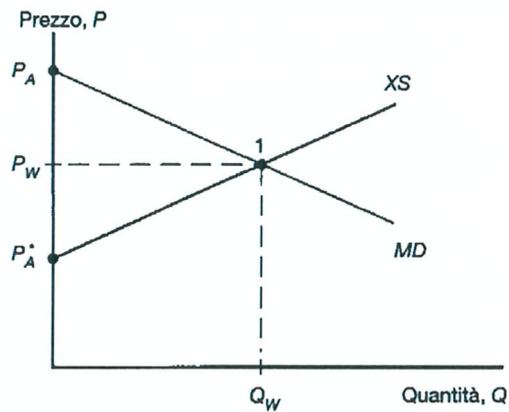
La Figura 9.2 mostra come derivare la curva di offerta di esportazioni di  $F$  ( $XS$ ). In corrispondenza del prezzo  $P^1$  i produttori di  $F$  offrono una quantità pari a  $S^{*1}$ , mentre i consumatori domandano solamente la quantità  $D^{*1}$ . Le quantità disponibili per l'esportazione sono quindi pari a  $S^{*1} - D^{*1}$ . Al prezzo  $P^2$  l'offerta dei produttori di  $F$  sale a  $S^{*2}$ , mentre la domanda dei consumatori scende a  $D^{*2}$ ; l'offerta di esportazioni aumenta al livello  $S^{*2} - D^{*2}$ . Poiché l'offerta di beni per l'esportazione aumenta all'aumentare del prezzo, la curva di offerta di esportazioni di  $F$  è inclinata positivamente. Al prezzo  $P_A^*$ , offerta e domanda in  $F$  sono uguali in assenza di commercio internazionale; pertanto, la curva di offerta di esportazioni interseca l'asse delle ordinate al prezzo  $P_A^*$  (offerta di esportazioni = zero al prezzo  $P_A^*$ ).

L'equilibrio mondiale si raggiunge quando la domanda di importazioni di  $H$  è uguale all'offerta di esportazioni di  $F$  (Figura 9.3). Al prezzo  $P_w$ , in corrispondenza del quale le due curve si intersecano, l'offerta mondiale è pari alla domanda mondiale. In equilibrio (punto 1 nella Figura 9.3) vale la seguente relazione:

$$\text{domanda di } H - \text{offerta di } H = \text{offerta di } F - \text{domanda di } F$$



**Figura 9.2** Come derivare la curva di offerta di esportazioni di F. All'aumentare del prezzo del bene, i produttori di F offrono quantità maggiori, mentre i consumatori domandano quantità minori: l'offerta di esportazioni, dunque, è crescente.



**Figura 9.3** L'equilibrio sul mercato mondiale. L'equilibrio sul mercato mondiale si trova nel punto di intersezione tra la domanda di importazioni di H (curva MD) e l'offerta di esportazioni di F (curva XS).

Aggiungendo e sottraendo da entrambi i membri, possiamo trasformare questa uguaglianza ottenendo:

$$\text{domanda di } H + \text{domanda di } F = \text{offerta di } H + \text{offerta di } F$$

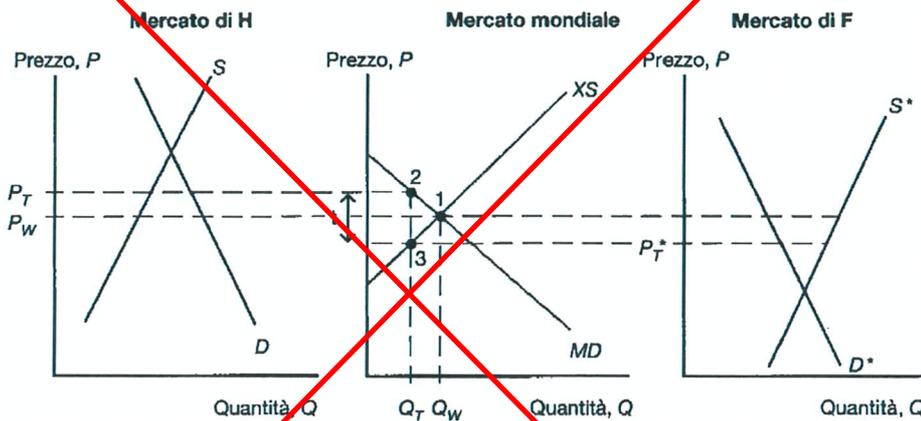
ossia:

$$\text{domanda mondiale} = \text{offerta mondiale}$$

### 9.1.2 Gli effetti di un dazio

Dal punto di vista di chi deve trasferire dei beni, il dazio è analogo a un costo di trasporto. Se il paese *H* impone una tassa di 2 dollari su ogni quintale di grano importato, nessuno vorrà trasportare il grano da *F* a *H*, a meno che la differenza di prezzo tra i due paesi non sia almeno pari a 2 dollari.

La Figura 9.4 illustra gli effetti di un dazio specifico pari a *t* dollari per unità di grano (indicato con *t* nella figura). In assenza del dazio, il prezzo del grano in *A* e in *B* sarebbe uguale a quello mondiale,  $P_w$ , come si vede nel punto 1 nel grafico centrale che rappresenta il mercato mondiale. Quando il dazio viene imposto, nessun operatore sarà disposto a trasferire grano da *F* a *H*, se non in presenza di una differenza positiva di almeno *t* dollari tra il prezzo in *H* e quello in *F*. Tuttavia, se i due paesi non commerciano in grano, ci sarà un eccesso di domanda di grano nel paese *H* e un eccesso di offerta di grano nel paese *F*. Pertanto, il prezzo aumenterà in *H* e diminuirà in *F*, fino al punto in cui la differenza tra i due prezzi sarà appunto di *t* dollari.



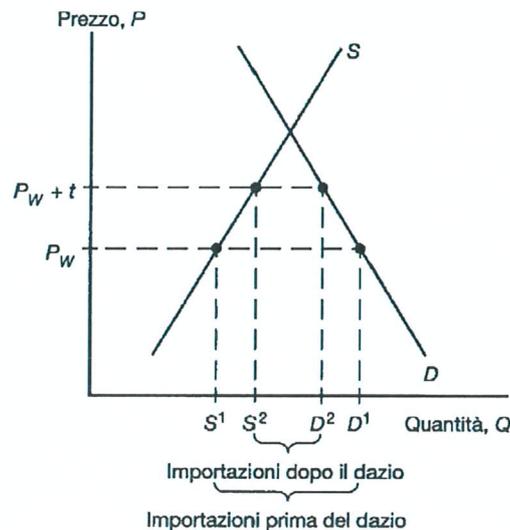
**Figura 9.4** Gli effetti di un dazio. Un dazio fa aumentare il prezzo in *H* e lo fa diminuire in *F*. Le quantità scambiate si riducono.

Il dazio crea quindi una differenza tra i prezzi praticati nei due mercati. Nel paese *H*, il dazio fa aumentare il prezzo a  $P_T$ , mentre nel paese *F* lo fa diminuire fino a  $P_T^* = P_T - t$ . L'aumento del prezzo spinge i produttori in *H* a offrire una quantità maggiore, ma induce i consumatori dello stesso paese a domandare una quantità minore. Ne risulta pertanto una domanda inferiore di importazioni (come si vede dallo spostamento dal punto 1 al punto 2 sulla curva *MD*). Parallelamente, la riduzione del prezzo in *F* comporta una minore offerta e una maggiore domanda e quindi una riduzione dell'offerta di esportazioni (come si vede dallo spostamento dal punto 1 al punto 3 sulla curva *XS*). Pertanto, il volume degli scambi

internazionali di grano si riduce, passando dalla quantità  $Q_w$ , corrispondente alla situazione di libero scambio, alla quantità  $Q_T$  registrata in presenza di un dazio. In corrispondenza di  $Q_T$ , la domanda di importazioni di  $H$  uguaglia l'offerta di esportazioni di  $F$  se  $P_T - P_T^* = t$ .

Notate che l'aumento del prezzo in  $H$ , da  $P_w$  a  $P_T$ , è inferiore al dazio. Una parte di quest'ultimo si riflette infatti nella diminuzione del prezzo all'esportazione in  $F$ , e non viene quindi sopportato dai consumatori del paese  $H$ . Questo è il risultato normale di un dazio e, in generale, di ogni politica commerciale volta a limitare le importazioni. Nella maggior parte dei casi, però, la dimensione di questo effetto si rivela assai contenuta. Nel caso in cui a imporre un dazio sia un paese piccolo, la sua quota sul mercato mondiale del bene importato è poco rilevante nella situazione iniziale, e quindi la riduzione delle sue importazioni ha un effetto molto limitato sul prezzo mondiale (ovvero sul prezzo dell'esportatore  $F$ ).

Nella Figura 9.5 vengono appunto considerati gli effetti di un dazio nel caso di un "paese piccolo" che non può influenzare il prezzo estero all'esportazione. In questo caso, il dazio fa aumentare il prezzo del bene importato di un ammontare esattamente pari al valore del dazio stesso: si passa da  $P_w$  a  $P_w + t$ . La produzione aumenta da  $S^1$  a  $S^2$ , mentre il consumo diminuisce da  $D^1$  a  $D^2$ . Di conseguenza, nel paese che impone il dazio le importazioni diminuiscono.



**Figura 9.5 Il dazio in un paese piccolo.** Quando il paese è "piccolo", l'imposizione di un dazio su un bene importato non comporta una diminuzione del prezzo internazionale di quel bene. Di conseguenza, il prezzo del bene importato aumenta da  $P_w$  a  $P_w + t$  e il volume di importazioni si riduce da  $D^1 - S^1$  a  $D^2 - S^2$ .

FINO A QUI

### 9.1.3 La misurazione del grado di protezione

Un dazio su un bene importato fa aumentare il prezzo ottenuto dai produttori nazionali di quel bene. In effetti, questo è spesso l'obiettivo principale che ci si prefigge di conseguire con il dazio: *proteggere* i produttori interni dal prezzo inferiore che verrebbe imposto dalla concorrenza internazionale. Nell'analisi pratica delle politiche commerciali, è importante domandarsi quale sia il grado di protezione effettivamente assicurato dal dazio o da altre misure di protezione commerciale. La misura della protezione è generalmente espressa in rapporto al prezzo che prevalebbe in una situazione di libero scambio. Per esempio, un contingentamento delle importazioni di zucchero potrebbe fare aumentare il prezzo percepito dai produttori americani in misura pari al 35%.

Potrebbe sembrare che misurare il grado di protezione sia, almeno nel caso del dazio, del tutto immediato: se il dazio è un'imposta *ad valorem* proporzionale al valore delle importazioni, l'aliquota stessa del dazio dovrebbe fornire tale misura; se invece si tratta di un dazio specifico, dovrebbe essere sufficiente dividerlo per il corrispondente prezzo al netto del dazio stesso per ottenere l'equivalente misura *ad valorem*.

Adottare una procedura così semplice presenta però due problemi. In primo luogo, se non vale l'ipotesi del "paese piccolo" parte dell'effetto del dazio consisterà nella riduzione dei prezzi esteri all'esportazione e quindi il dazio non si risolverà integralmente nell'aumento del prezzo interno. Talvolta questa ripercussione sui prezzi esteri all'esportazione è effettivamente significativa.

In secondo luogo, il dazio può avere effetti molto diversi in relazione allo stadio di produzione del bene che esso colpisce. Questo punto può essere illustrato da un semplice esempio.

Supponiamo che il prezzo di un'automobile fissato dal mercato mondiale sia pari a 8.000 dollari e che i componenti della stessa automobile abbiano un prezzo pari a 6.000 dollari. Consideriamo ora due paesi. Il primo desidera favorire lo sviluppo nazionale della produzione di automobili tramite l'assemblaggio di componenti, il secondo è già dotato di tale attività industriale e vuole invece incentivare la produzione di componenti.

Allo scopo di promuovere l'industria automobilistica nazionale, il primo paese impone un dazio del 25% sull'importazione di automobili. Ciò consente alle imprese di assemblaggio all'interno del paese di vendere le automobili al prezzo di 10.000 dollari, contro gli 8.000 richiesti dal mercato mondiale. In questo caso sarebbe errato sostenere che la protezione garantita è pari solamente al 25%. Prima dell'imposizione del dazio, infatti, l'assemblaggio all'interno avrebbe avuto luogo solo se fosse stato possibile mantenere i costi entro i 2.000 dollari (ossia la differenza tra il prezzo di un'automobile completa, 8.000 dollari, e quello dei relativi componenti, 6.000 dollari). Dopo l'introduzione del dazio, invece, l'assemblaggio diviene conveniente anche se il suo costo è pari a 4.000 dollari (ossia la differenza tra i 10.000 dollari del prezzo interno delle automobili e i

6.000 dollari dei componenti). In altre parole, un dazio del 25% offre agli assemblatori di automobili un **tasso effettivo di protezione** del 100%.

Supponiamo ora che il secondo paese, allo scopo di promuovere la produzione nazionale di componenti, fissi un dazio del 10% sulle relative importazioni, facendo così aumentare il costo dei componenti per gli assemblatori nazionali da 6.000 a 6.600 dollari. Anche se non sono intervenute variazioni nei dazi sulle importazioni di automobili già assemblate, una politica di questo genere ne rende più costosa la produzione all'interno. Prima dell'imposizione del dazio, infatti, l'assemblaggio all'interno sarebbe stato conveniente se i relativi costi fossero stati contenuti al di sotto dei 2.000 dollari (8.000 – 6.000). Dopo l'imposizione, questo limite si abbassa a 1.400 dollari (8.000 – 6.600). Pertanto, il dazio sui componenti, pur fornendo un grado di protezione positivo ai produttori degli stessi, comporta un livello effettivo di protezione negativo per il settore dell'assemblaggio. In quest'ultimo caso, infatti, il tasso effettivo di protezione è pari a -30% (-600/2.000).

Argomentazioni di questo tipo hanno spinto gli economisti a effettuare calcoli molto complessi per misurare il grado reale di protezione che dazi o altre politiche commerciali garantiscono ai vari settori. Per esempio, le politiche commerciali tese a promuovere lo sviluppo economico (Capitolo 11) generano spesso tassi effettivi di protezione assai superiori alle aliquote dei dazi imposti.<sup>1</sup>

## 9.2 Costi e benefici di un dazio

L'imposizione di un dazio su un certo bene ha l'effetto di aumentarne il prezzo nel paese che lo importa e di diminuirlo in quello che lo esporta. Queste variazioni di prezzo generano uno svantaggio per i consumatori del paese importatore e un vantaggio per quelli del paese esportatore. Simmetricamente, i produttori risultano favoriti nel primo paese e sfavoriti nel secondo. Oltre a ciò, il governo che impone il dazio ottiene un gettito fiscale. Per poter paragonare i costi e i benefici del dazio occorre dunque utilizzare uno strumento che consenta di quantificarli. Il metodo di misurazione dei costi e dei benefici di un dazio si basa su due concetti molto utilizzati nell'analisi microeconomica: il surplus del consumatore e il surplus del produttore.

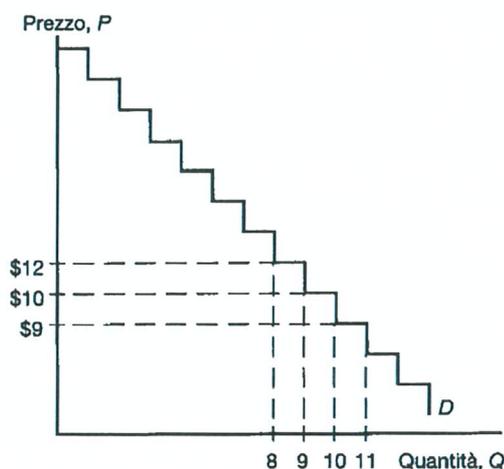
<sup>1</sup> Il tasso effettivo di protezione di un settore è formalmente definito come  $(V_T - V_W)/V_W$ , dove  $V_W$  è il valore aggiunto del settore ai prezzi mondiali e  $V_T$  è il valore aggiunto in presenza di politiche commerciali. Nel nostro esempio, definendo con  $P_A$  il prezzo mondiale di un'automobile assemblata, con  $P_C$  il prezzo dei componenti, con  $t_A$  il dazio *ad valorem* sulle auto importate e con  $t_C$  il dazio *ad valorem* sui componenti, è possibile verificare che, se i dazi non influenzano i prezzi mondiali, il grado di protezione effettiva garantita agli assemblatori è pari a:

$$\frac{V_T - V_W}{V_W} = t_A + P_C \left( \frac{t_A - t_C}{P_A - P_C} \right)$$

### 9.2.1 Il surplus del consumatore e il surplus del produttore

Il **surplus del consumatore** misura il beneficio che un consumatore ottiene dall'acquisto di un bene calcolando la differenza tra il prezzo effettivamente pagato e quello che il consumatore sarebbe stato disposto a pagare. Se per esempio egli fosse disposto a pagare 8 dollari per un quintale di grano, contro un prezzo effettivo di soli 3 dollari, il surplus associato a tale acquisto sarebbe pari a 5 dollari.

Il surplus del consumatore può essere derivato dalla curva di domanda di mercato (Figura 9.6). Supponiamo, per esempio, che il prezzo massimo al quale i consumatori sono disposti ad acquistare 10 unità di un certo bene sia pari a 10 dollari. Questo deve necessariamente essere il valore che i consumatori attribuiscono alla decima unità del bene. Se infatti essi vi attribuissero un valore inferiore, non la acquisterebbero, mentre se vi attribuissero un valore superiore, sarebbero disposti ad acquistarla anche a un prezzo maggiore. Assumiamo ora che per indurre i consumatori ad acquistare 11 unità sia necessario ridurre il prezzo a 9 dollari. Il valore attribuito dai consumatori all'undicesima unità deve pertanto essere pari a 9 dollari.



**Figura 9.6** Come derivare il surplus del consumatore dalla curva di domanda. Il surplus del consumatore per ogni unità venduta è pari alla differenza tra il prezzo effettivamente pagato e quello che i consumatori sarebbero stati disposti a pagare per quell'unità.

Assumiamo a questo punto che il prezzo sia effettivamente pari a 9 dollari. In questo caso, i consumatori sono disposti ad acquistare fino all'undicesima unità del bene e perciò non ottengono alcun surplus dall'acquisto di quell'unità. Tuttavia, sarebbero disposti a pagare 10 dollari per l'acquisto della decima unità e quindi otterrebbero un surplus pari a un dollaro su quell'unità. Analogamente, se il prezzo massimo attribuito alla nona unità fosse pari a 12 dollari, il surplus a essa associato sarebbe pari a 3 dollari e così via.

Possiamo ora generalizzare questo esempio. Se  $P$  è il prezzo di un bene e  $Q$  è la quantità domandata a quel prezzo, il surplus del consumatore può essere calcolato sottraendo il prodotto di  $P$  per  $Q$  dall'area sotto la curva di domanda fino al punto  $Q$  (Figura 9.7). In corrispondenza del prezzo  $P^1$  la quantità domandata è pari a  $D^1$  e il surplus del consumatore è uguale alle aree denominate  $a$  e  $b$ . Se il prezzo aumenta al livello  $P^2$ , la quantità domandata si riduce corrispondentemente a  $D^2$  e il surplus del consumatore diminuisce di un ammontare pari a  $b$  diventando uguale all'area  $a$ .

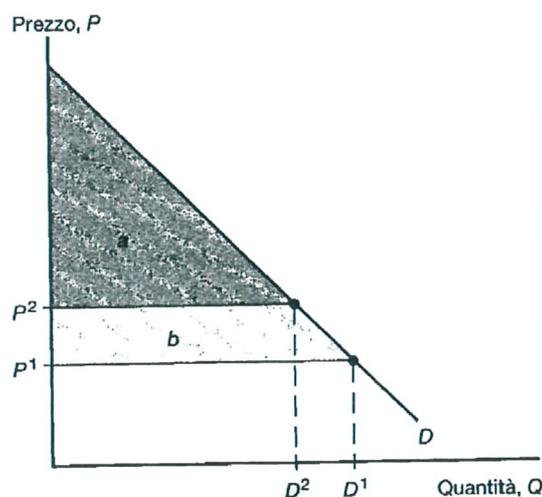
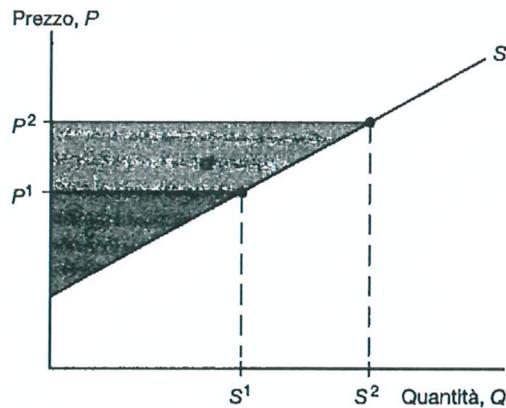


Figura 9.7 La geometria del surplus del consumatore. Il surplus del consumatore è pari all'area compresa fra la curva di domanda e il prezzo di mercato.

Il **surplus del produttore** è un concetto analogo. Se un produttore, disposto a vendere un bene per 2 dollari, si trova a percepire un prezzo di 5 dollari, la vendita gli procura un surplus di 3 dollari. La stessa procedura utilizzata per derivare il surplus del consumatore dalla curva di domanda può essere usata per derivare il surplus del produttore dalla curva di offerta. Se il prezzo è pari a  $P$ , la quantità offerta è  $Q$ : il surplus del produttore può essere ottenuto sottraendo dal prodotto di  $P$  per  $Q$  l'area sotto la curva di offerta fino al punto  $Q$  (Figura 9.8). In corrispondenza del prezzo  $P^1$  la quantità offerta è  $S^1$  e il surplus del produttore è misurato dall'area  $c$ . Se il prezzo aumenta a  $P^2$  e la quantità a  $S^2$ , il surplus del produttore aumenta diventando uguale alla somma dell'area  $c$  e dell'area aggiuntiva  $d$ .

Alcuni dei problemi legati ai concetti di surplus del consumatore e di surplus del produttore riguardano questioni tecniche, che possiamo tranquillamente tralasciare. Tuttavia, un problema importante è se i vantaggi di produttori e consuma-

tori in un dato mercato costituiscano una misura accurata dei benefici *sociali*. In effetti, si vedrà nel Capitolo 10 come le argomentazioni favorevoli a una politica commerciale attiva considerino costi e benefici addizionali, che non vengono colti dalle nozioni di surplus qui sviluppate. Ciononostante, per il momento ci concentreremo sulle nozioni di costo e beneficio misurate sulla base del surplus del consumatore e del produttore.



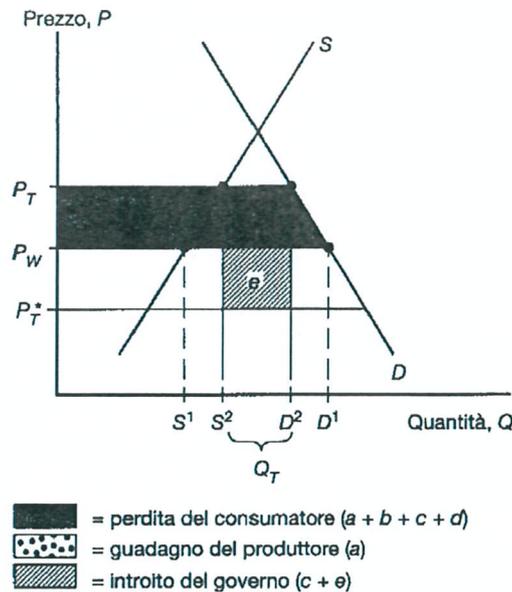
**Figura 9.8** La geometria del surplus del produttore. Il surplus del produttore è pari all'area compresa fra il prezzo di mercato e la curva di offerta.

### 9.2.2 La misurazione di costi e benefici

La Figura 9.9 illustra i costi e i benefici di un dazio per il paese importatore. Il dazio fa aumentare il prezzo interno da  $P_W$  a  $P_T$  e diminuire il prezzo estero all'esportazione da  $P_W$  a  $P^*_T$  (si veda la precedente Figura 9.4). Nel paese importatore, la produzione aumenta da  $S^1$  a  $S^2$ , mentre il consumo diminuisce da  $D^1$  a  $D^2$ . I costi e i benefici relativi ai diversi gruppi di operatori possono essere espressi come somma delle aree di cinque regioni nel grafico, indicate con  $a$ ,  $b$ ,  $c$ ,  $d$  ed  $e$ .

Esaminiamo innanzitutto i vantaggi per i produttori interni. Essi percepiscono un prezzo maggiore e vedono quindi aumentato il proprio surplus. Facendo riferimento alla Figura 9.8, il surplus del produttore può essere misurato dalla regione al di sotto del prezzo e al di sopra della curva di offerta. Pertanto, prima dell'introduzione del dazio il surplus del produttore era pari all'area sotto  $P_W$  e sopra la curva di offerta; quando il prezzo aumenta a  $P_T$ , questo surplus aumenta dell'area indicata con  $a$ . Pertanto, i produttori guadagnano in seguito all'introduzione del dazio.

Anche i consumatori interni si trovano di fronte a un aumento del prezzo: per questo motivo la loro situazione peggiora. Facendo riferimento alla Figura 9.7, il surplus del consumatore è pari all'area sopra il prezzo e sotto la curva di domanda. Poiché dopo l'introduzione del dazio il prezzo aumenta da  $P_W$  a  $P_T$ , il surplus



**Figura 9.9** I costi e i benefici di un dazio nel paese importatore. I costi e i benefici relativi ai vari gruppi possono essere rappresentati come somma delle cinque aree  $a$ ,  $b$ ,  $c$ ,  $d$  ed  $e$ .

del consumatore si riduce dell'area pari alla somma  $a + b + c + d$ . I consumatori sono quindi danneggiati dall'introduzione del dazio.

Infine, bisogna considerare la posizione di un terzo operatore, il governo, che gode di un vantaggio, poiché al dazio è associato un gettito fiscale. Tale gettito è pari al dazio stesso ( $t$ ) moltiplicato per il volume delle importazioni ( $Q_T = D^2 - S^2$ ). Dato che  $t = P_T - P_T^*$ , l'introito percepito dal governo risulta pari alla somma delle due aree  $c$  ed  $e$ .

I vantaggi e gli svantaggi considerati si riferiscono a gruppi diversi di operatori. La valutazione complessiva dei costi e dei benefici associati a un dazio dipende quindi dal peso attribuito a ciascun dollaro di beneficio relativo a ciascun gruppo. Se, per esempio, il guadagno dei produttori riguarda soprattutto ricchi possessori di risorse, cui si contrappongono consumatori più poveri della media, il giudizio sul dazio sarà certamente differente rispetto al caso in cui l'imposizione colpisca un bene di lusso, oggetto di consumo da parte dei ceti abbienti ma prodotto da lavoratori a basso salario. Un'ulteriore fonte di ambiguità deriva dal ruolo del governo e più precisamente dal possibile utilizzo che esso farà del gettito percepito: lo impiegherà per finanziare servizi pubblici di assoluta necessità o lo sprecherà? Nonostante questi problemi, è prassi abbastanza comune fra gli economisti che analizzano le politiche commerciali tentare comunque un calcolo degli effetti netti di un dazio sul benessere nazionale, partendo dall'assunzione secondo cui, al margine, un dollaro di guadagno o di perdita ha lo stesso valore sociale, indipendentemente dal gruppo di operatori cui si riferisce.

Consideriamo quindi l'effetto netto di un dazio sul benessere complessivo. Il costo netto è dato da:

$$\text{Perdita dei consumatori} - \text{benefici dei produttori} - \text{introito del governo} \quad (9.1)$$

Possiamo sostituire a queste nozioni le relative aree della Figura 9.9, ottenendo:

$$(a + b + c + d) - a - (c + e) = b + d - e \quad (9.2)$$

In altre parole, abbiamo due "triangoli" che misurano le perdite per il paese e un "rettangolo" che misura il guadagno. Un'interpretazione utile dei guadagni e delle perdite può essere la seguente: i triangoli rappresentano le **perdite di efficienza**, dovute al fatto che un dazio genera una distorsione negli incentivi al consumo e alla produzione; il rettangolo illustra invece i **benefici in termini di ragioni di scambio**, associati alla diminuzione dei prezzi esteri all'esportazione indotta dal dazio stesso.

Il vantaggio del dazio dipende quindi dalla capacità del paese che lo impone di far diminuire i prezzi esteri all'esportazione. Se il paese non può modificare i prezzi mondiali (si tratta cioè di un "paese piccolo", come nel caso illustrato nella Figura 9.5) l'area *e*, che misura i benefici associati alla ragione di scambio, scompare e il dazio provoca una riduzione del benessere nazionale. Il dazio, infatti, distorce gli incentivi sia dei produttori che dei consumatori, inducendo entrambi ad agire come se le importazioni fossero più costose di quanto siano in realtà. Il costo di un'unità addizionale di consumo per l'economia nel suo complesso corrisponde al prezzo di un'unità addizionale importata, ma poiché il dazio fa aumentare il prezzo interno al di sopra di quello mondiale, i consumatori riducono il proprio consumo fino al punto in cui il benessere relativo all'unità marginale è pari al prezzo interno, che include il dazio. Analogamente, il valore di un'unità addizionale prodotta all'interno è pari al prezzo dell'unità importata di cui si fa a meno; tuttavia i produttori interni espandono la propria attività fino al punto in cui il costo marginale uguaglia il prezzo interno, comprensivo del dazio. Pertanto, il paese produce internamente unità addizionali del bene che avrebbero potuto essere acquistate all'estero a un prezzo inferiore.

Gli effetti netti sul benessere associati a un dazio sono sintetizzati nella Figura 9.10. L'effetto negativo è misurato dai due triangoli *b* e *d*. Il primo rappresenta una perdita dovuta alla **distorsione nella produzione**, derivante dal fatto che il dazio induce i produttori interni a produrre una quantità troppo elevata del bene. Il secondo triangolo rappresenta una perdita interna dovuta alla **distorsione nel consumo**: il dazio induce infatti i consumatori a consumare una quantità troppo limitata del bene. Queste perdite devono essere comparate con il vantaggio in termini di ragioni di scambio, misurato dall'area del rettangolo *e*, che risulta dalla diminuzione del prezzo estero all'esportazione indotta dal dazio. Nel caso importante di un paese piccolo che non è in grado di influenzare in modo significativo i prezzi internazionali, quest'ultimo effetto svanisce, e senza dubbio i costi del dazio superano i relativi benefici.

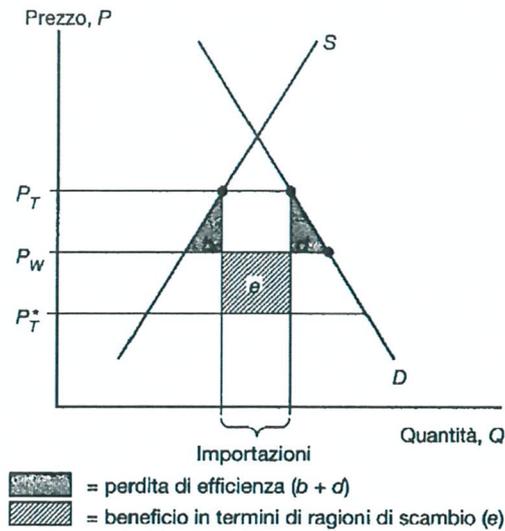
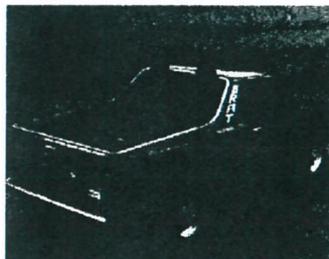


Figura 9.10 Gli effetti netti di un dazio sul benessere. I triangoli  $b$  e  $d$  rappresentano perdite di efficienza, mentre il rettangolo  $e$  misura il guadagno in termini di ragioni di scambio.

**FOCUS** I dazi a lunga durata

Abbiamo appena visto come un dazio può essere impiegato per aumentare il surplus dei produttori a spese dei consumatori. I dazi inoltre provocano anche altri costi indiretti: possono indurre i partner commerciali a una guerra a suon di dazi (colpendo così gli esportatori del paese che per primo ha imposto il dazio); inoltre, una volta introdotti, può essere estremamente difficile rimuoverli, anche quando le condizioni economiche sono completamente cambiate, perché essi favoriscono l'organizzazione politica del gruppo ristretto di produttori protetto dalla concorrenza estera (discuteremo questo caso in modo più esteso nel Capitolo 10). Infine, dazi elevati possono



Prima di aprire degli stabilimenti produttivi negli Stati Uniti, Subaru aggravava il dazio sulle importazioni di furgoni a uso commerciale installando due sedili di plastica nel cassone aperto del pickup (Subaru BRAT) esportato negli Stati Uniti. Il BRAT era così classificato come veicolo adibito al trasporto di persone, evitando il dazio.

indurre i produttori a comportarsi in modo creativo, anche se in definitiva dispendioso, al fine di evitare tale imposizione.

Nel caso del dazio noto come *Chicken Tax*, la tariffa è rimasta in vigore così a lungo (più di 47 anni) che ha finito per danneggiare gli stessi produttori che avevano esercitato forti pressioni per mantenere in vigore il dazio.<sup>2</sup> Il dazio è conosciuto con questo nome perché rappresentava una ritorsione da parte dell'amministrazione del Presidente Lyndon Johnson contro un dazio

<sup>2</sup> Si veda Matthew Dolan, "To Outfox the Chicken Tax, Ford Strips Its Own Vans", *Wall Street Journal*, 23 settembre 2009.

sulle esportazioni statunitensi di pollame imposto dall'Europa Occidentale agli inizi degli anni Sessanta. La ritorsione statunitense, rivolta in particolare contro la Germania (una delle forze politiche principali dietro all'introduzione del dazio sul pollame), impose un dazio pari al 25 per cento sulle importazioni di furgoni a uso commerciale. In quegli anni, Volkswagen era un grande produttore di questa tipologia di veicoli e ne esportava molti negli Stati Uniti. Con il passare del tempo, molti dazi inizialmente in vigore furono rimossi, tranne quelli sul pollame e sui piccoli camion. Volkswagen interruppe la produzione di quei veicoli, ma i tre grandi produttori di automobili e camion degli Stati Uniti erano preoccupati dalla concorrenza da parte dei produttori giapponesi di camion, e per questo fecero pressioni al fine di mantenere in vigore il dazio.

I produttori giapponesi reagirono iniziando la produzione di quel veicolo negli Stati Uniti (si veda il Capitolo 8).

In definitiva, l'impresa che è stata colpita dalle conseguenze del dazio è Ford, una delle tre

grandi imprese produttrici di veicoli negli Stati Uniti! Ford produce in Europa un piccolo furgone a uso commerciale, il Transit Connect, che è progettato (per la sua minor capacità di carico e per la sua abilità di percorrere strade strette e antiche) per le città europee. Il recente picco nei prezzi dei carburanti ha fatto aumentare la domanda per questo furgone in alcune città statunitensi. Nel 2009, Ford iniziò a vendere questi veicoli anche negli Stati Uniti. Per evitare l'imposizione del dazio del 25 per cento, la Ford installa il lunotto posteriore, i sedili posteriori e le cinture di sicurezza prima di spedire i veicoli negli Stati Uniti. Questi veicoli non sono più classificati come commerciali ma come veicoli adibiti al trasporto passeggeri, soggetti a un dazio molto più contenuto e pari al 2,5 per cento. All'arrivo a Baltimora, i sedili posteriori sono prontamente rimossi e il lunotto posteriore viene sostituito con pannelli metallici prima di consegnare il veicolo ai concessionari Ford.

### 9.3 Altri strumenti di politica commerciale

I dazi rappresentano la più semplice delle politiche commerciali, ma nel mondo moderno la maggior parte degli interventi pubblici sul commercio internazionale assume altre forme, come i sussidi all'esportazione, il contingentamento delle importazioni, la limitazione volontaria delle esportazioni e l'imposizione di requisiti minimi di contenuto nazionale della produzione. Fortunatamente, una volta capito il funzionamento del dazio, non è troppo difficile comprendere anche questi altri strumenti di politica commerciale.

#### 9.3.1 I sussidi all'esportazione: la teoria

Un **sussidio all'esportazione** è un pagamento effettuato all'impresa o all'individuo che esporta beni all'estero. Come il dazio, il sussidio può essere sia specifico (una somma fissa per unità del bene) sia *ad valorem* (in proporzione al valore del bene esportato). Quando il governo concede un sussidio all'esportazione, gli esportatori trasferiscono beni all'estero fino al punto in cui il prezzo interno eccede il prezzo estero di un ammontare pari al sussidio stesso.

Gli effetti di un sussidio all'esportazione sono esattamente opposti a quelli di un dazio (Figura 9.11). Il prezzo nel paese esportatore aumenta da  $P_W$  a  $P_S$  ma,

dato che il prezzo nel paese importatore diminuisce da  $P_W$  a  $P_S^*$ , l'aumento del prezzo risulta inferiore al sussidio. Nel paese esportatore, i produttori guadagnano, mentre i consumatori perdono, così come il governo, che deve finanziare il sussidio. La perdita dei consumatori è pari all'area  $a + b$ ; il guadagno dei produttori all'area  $a + b + c$ ; infine, il sussidio governativo è uguale al prodotto fra il numero di unità esportate e il valore del sussidio e quindi pari all'area  $b + c + d + e + f + g$ . La perdita netta in termini di benessere è quindi pari alla somma delle aree  $b + d + e + f + g$ . Tra queste,  $b$  e  $d$  rappresentano distorsioni nel consumo e nella produzione analoghe a quelle generate da un dazio. Oltre a ciò, e in contrapposizione al dazio, il sussidio peggiora le ragioni di scambio, poiché provoca una diminuzione del prezzo del bene esportato nel mercato estero, da  $P_W$  a  $P_S^*$ . Questo effetto è alla base del termine addizionale  $e + f + g$  nella perdita, pari al prodotto tra  $P_W - P_S^*$  e la quantità esportata in virtù del sussidio. Un sussidio all'esportazione genera dunque costi che eccedono sicuramente i corrispondenti benefici.

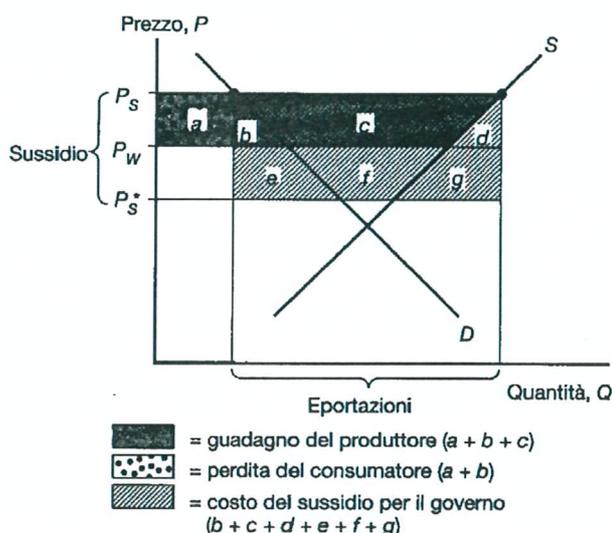


Figura 9.11 Gli effetti di un sussidio alle esportazioni. Un sussidio alle esportazioni fa aumentare il prezzo nel paese esportatore, mentre fa diminuire il prezzo nel paese importatore.

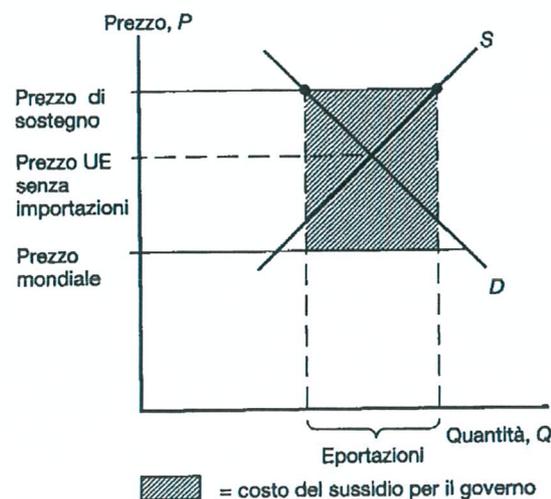
#### La politica agricola comune in Europa

Nel 1957, sei paesi dell'Europa occidentale (Germania, Francia, Italia, Belgio, Olanda e Lussemburgo) si sono uniti per formare la Comunità Economica Europea (CEE), che ha successivamente incluso la maggior parte dei paesi europei. Più recentemente, la Comunità è diventata l'Unione Europea (UE) e questo ha avuto due effetti importanti per la politica commerciale. In primo luogo, i paesi membri della UE hanno abolito tutte le barriere tariffarie reciproche, creando

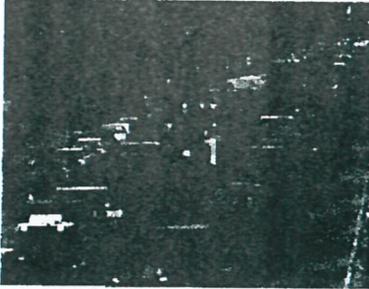
così un'unione doganale (che verrà discussa nel prossimo capitolo). In secondo luogo, la politica agricola della UE è andata trasformandosi in un massiccio programma di sussidi alle esportazioni. La *Politica Agricola Comune* (PAC) della UE non fu inizialmente concepita in termini di sussidi all'esportazione, bensì come uno sforzo teso a garantire prezzi elevati agli agricoltori europei, tramite l'acquisto di prodotti agricoli da parte della UE ogni qualvolta i prezzi fossero scesi al di sotto di un certo livello predeterminato. Per impedire che questa politica finisse con il provocare forti flussi di importazioni, fu inizialmente sostenuta da una serie di dazi che compensavano la differenza tra i prezzi agricoli europei e quelli mondiali.

A partire dagli anni Settanta, tuttavia, i prezzi di sostegno stabiliti dalla UE risultarono così elevati che l'Europa, che in una situazione di libero scambio importerebbe la maggior parte dei prodotti agricoli, si ritrovò a produrre più di quanto i consumatori europei fossero disposti ad acquistare. Di conseguenza, la UE si trovò a dover acquistare e immagazzinare enormi quantità di prodotti agricoli. Alla fine del 1985, le nazioni europee avevano accumulato 780.000 tonnellate di carne, 1,2 milioni di tonnellate di burro e 12 milioni di tonnellate di grano. Per evitare una crescita illimitata di queste scorte, la UE intraprese una politica di sussidi alle esportazioni per disfarsi del surplus di produzione.

La Figura 9.12 illustra il funzionamento della PAC. Naturalmente, esso è esattamente analogo a quello del sussidio illustrato nella Figura 9.11, con la differenza che in una situazione di libero scambio la UE sarebbe un importatore. Il prezzo di sostegno è stabilito a un livello superiore non solo al prezzo mondiale che prevarrebbe in sua assenza, ma addirittura al prezzo che eguaglierebbe domanda e offerta in assenza di scambi. Per poter esportare il surplus risultante viene concesso un sussidio all'esportazione, che compensa la differenza tra i prezzi europei e quelli mondiali.



**Figura 9.12 La Politica Agricola Comune europea.** I prezzi dei prodotti agricoli vengono fissati a un livello superiore non solo a quello vigente sui mercati mondiali, ma anche a quello di equilibrio sul mercato europeo in assenza di scambi. Un sussidio alle esportazioni viene utilizzato per disfarsi della produzione in eccesso.



L'esistenza stessa del sussidio tende a ridurre i prezzi mondiali, facendo così a sua volta aumentare il sussidio necessario. Un recente studio ha stimato che il costo in termini di benessere per i consumatori europei è stato superiore ai benefici di cui hanno goduto gli agricoltori di circa 30 miliardi di dollari (21,5 miliardi di euro) nel 2007.<sup>3</sup>

Nonostante gli elevati costi netti della PAC per i consumatori e i contribuenti europei, il potere politico degli agricoltori europei è stato così forte che è stato difficile frenare il programma. La maggiore pressione contro la PAC è arrivata dagli Stati Uniti e da altri esportatori di beni alimentari, che accusano i sussidi all'esportazione garantiti nella UE di ridurre il prezzo delle loro esportazioni. Le ripercussioni della PAC sul bilancio della UE hanno rappresentato un ulteriore motivo di preoccupazione: nel 2013, il costo della PAC per i contribuenti europei è stato di 78 miliardi di dollari (58 miliardi di euro) e questa somma non include i costi indiretti sopportati dai consumatori di beni alimentari. I sussidi governativi agli agricoltori europei ammontano a circa il 22% del valore della produzione agricola, più del doppio di quelli degli Stati Uniti, pari a 8,6% (i sussidi statunitensi all'agricoltura sono strettamente mirati a un sottoinsieme di coltivazioni).

Le recenti riforme della politica agricola europea rappresentano lo sforzo di ridurre le distorsioni degli incentivi causate dal sostegno pubblico dei prezzi, continuando però a mantenere in vita il sistema di aiuti agli agricoltori. Se queste riforme dovessero procedere come previsto, gli agricoltori riceveranno sempre più spesso pagamenti diretti non vincolati al livello di produzione: questo dovrebbe comportare la riduzione dei prezzi dei prodotti agricoli e del volume di produzione.

<sup>3</sup> Si veda Pierre Boulanger e Patrick Jomini, "Of the Benefits to the EU of Removing the Common Agricultural Policy", *Sciences Politique Policy Brief*, 2010.

### 9.3.2 I contingentamenti delle importazioni: la teoria

Un contingentamento delle importazioni (o quota sulle importazioni) è una restrizione diretta sulla quantità di un certo bene che può essere importata. Tale restrizione è solitamente imposta attraverso un regime di licenze concesse a determinati gruppi di individui o imprese. Per esempio, gli Stati Uniti impongono un contingentamento sulle importazioni di formaggio dall'estero. Le sole imprese abilitate a importare formaggio sono compagnie commerciali specifiche, a ognuna delle quali viene concesso il diritto di importare un numero massimo di chili ogni anno. La dimensione del contingentamento per ogni impresa si basa sulla quantità di formaggio importata in passato. Tuttavia, per alcuni casi importanti, come lo zucchero e l'abbigliamento, il diritto di vendere negli Stati Uniti è concesso direttamente ai governi dei paesi esportatori.

È importante evitare l'idea errata che il contingentamento limiti in qualche modo le importazioni senza provocare aumenti dei prezzi interni. Al contrario, la

verità è che *un contingentamento delle importazioni ha sempre l'effetto di innalzare i prezzi interni dei beni importati*. Quando si introducono limitazioni alle importazioni, il risultato immediato è che, in corrispondenza del livello iniziale del prezzo, la domanda per il bene eccede la somma di offerta interna e importazioni. Ciò fa sì che il prezzo aumenti fino al raggiungimento dell'equilibrio di mercato. Alla fine, un contingentamento genera un aumento dei prezzi interni uguale a quello di un dazio che limiti le importazioni nella stessa misura (a parte il caso in cui all'interno del paese operi un monopolista, circostanza nella quale il contingentamento fa aumentare i prezzi più del dazio: si veda l'Appendice 9A).

La differenza tra contingentamento e dazio sta nel fatto che nel primo caso il governo non percepisce alcun introito. Quando la restrizione alle importazioni è imposta tramite un contingentamento, la somma di denaro che con un dazio si sarebbe manifestata nella forma di reddito per il governo viene invece percepita dai destinatari delle licenze governative; questi ultimi sono infatti in grado di acquistare beni all'estero e rivenderli all'interno a un prezzo più elevato. I profitti realizzati dai possessori delle licenze di importazione sono noti come **rendite da contingentamento**. Nel valutare i costi e i benefici di un contingentamento delle importazioni il problema cruciale è l'identificazione di chi effettivamente percepisca tali rendite: nel caso in cui il diritto di vendere sul mercato interno venga concesso ai governi dei paesi esportatori, come spesso accade, il trasferimento all'estero di queste rendite rende il costo di un contingentamento molto superiore a quello di un dazio equivalente.

#### **Un contingentamento delle importazioni in pratica. Il caso dello zucchero negli Stati Uniti**

Il problema dello zucchero negli Stati Uniti ha origini simili a quello della PAC nella UE: il prezzo interno garantito dal governo federale ha portato i prezzi statunitensi al di sopra dei livelli mondiali. A differenza che nella UE, tuttavia, negli Stati Uniti l'offerta interna non ha superato la domanda interna, e il governo è stato quindi in grado di mantenere i prezzi interni al livello desiderato tramite un contingentamento delle importazioni di zucchero.

Una caratteristica particolare di tale contingentamento è che i diritti di vendere zucchero negli Stati Uniti sono assegnati ai governi esteri, che a loro volta li assegnano ai loro residenti. Di conseguenza, le rendite generate dal contingentamento delle importazioni di zucchero vengono percepite da operatori stranieri. Il contingentamento limita le importazioni sia di zucchero grezzo (quasi esclusivamente zucchero di canna) sia di zucchero raffinato. La Figura 9.13 mostra l'effetto delle restrizioni statunitensi alle importazioni sul prezzo dello zucchero grezzo negli Stati Uniti rispetto al prezzo mondiale. Come possiamo notare, le restrizioni alle importazioni hanno avuto un discreto successo nel far crescere il prezzo statunitense al di sopra del prezzo mondiale. Quando il prezzo mondiale dello zucchero è aumentato bruscamente nel 2010-2011, le restrizioni alle importazioni sono state allentate, ma non abbastanza da evitare un netto aumento del prezzo statunitense, che è rimasto ben al di sopra di quello mondiale.

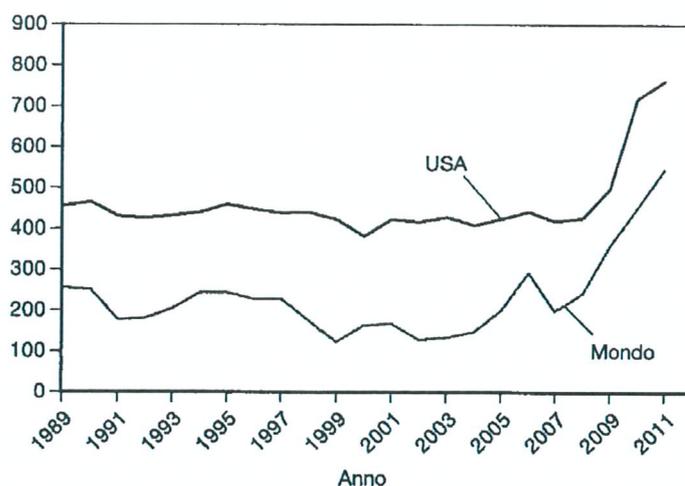


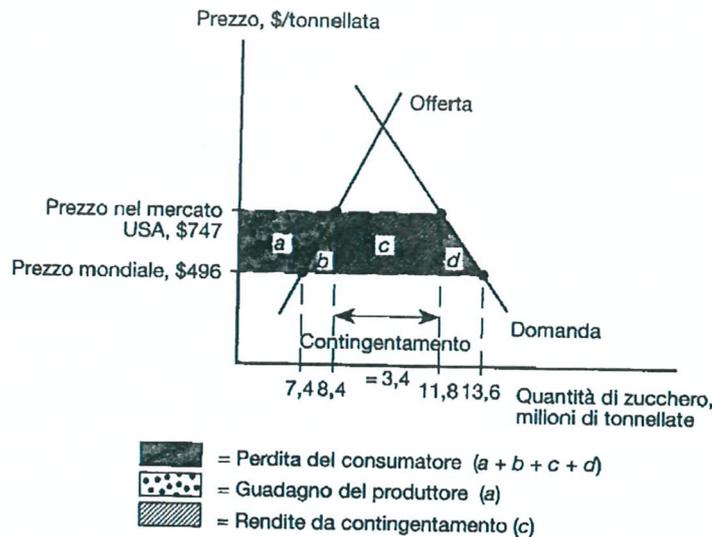
Figura 9.13 Prezzi USA e mondiale dello zucchero grezzo in dollari per tonnellata (tonnellata americana, valore grezzo), 1989-2011. (Fonte: U.S. Department of Agriculture.)

Descriviamo ora le stime più recenti degli effetti di queste restrizioni delle importazioni e dei maggiori prezzi dello zucchero a esse associate.<sup>4</sup> La Figura 9.14 mostra l'equilibrio nel mercato dello zucchero grezzo con e senza i contingentamenti. Attualmente, il contingentamento limita le importazioni di zucchero grezzo a 3,4 milioni di tonnellate, mentre la produzione totale statunitense è pari a 8,4 milioni di tonnellate. Ciò porta a un prezzo dello zucchero negli Stati Uniti superiore del 34% rispetto al prezzo mondiale. In assenza di restrizioni alle importazioni, il prezzo statunitense scenderebbe al livello del prezzo mondiale. La figura è costruita ipotizzando che gli Stati Uniti siano un paese "piccolo" nel mercato mondiale dello zucchero grezzo, cioè la rimozione dei contingentamenti non avrebbe un effetto significativo sul prezzo mondiale. Secondo questa stima, la liberalizzazione degli scambi farebbe aumentare le importazioni di zucchero dell'84% e farebbe contrarre la produzione interna dell'11%.

Gli effetti di benessere del contingentamento delle importazioni sono indicati dalle aree  $a$ ,  $b$ ,  $c$  e  $d$ . I consumatori subiscono una perdita di surplus pari ad  $a + b + c + d$  a causa del maggior prezzo. Parte della perdita dei consumatori rappresenta un trasferimento in favore dei produttori statunitensi di zucchero, che guadagnano un surplus pari ad  $a$ . Parte della perdita rappresenta la distorsione nella produzione  $b$  e la distorsione nel consumo  $d$ . Le rendite ottenute dai governi esteri che ricevono le licenze di importazione sono rappresentate dall'area  $c$ .

Per dare un valore in dollari a questi effetti di benessere, è necessario prendere in considerazione come un maggior prezzo dello zucchero grezzo porti a un prezzo più elevato dello zucchero raffinato, che a sua volta genera prezzi maggiori di tutti i prodotti alimentari contenenti zucchero.

<sup>4</sup> Queste stime si riferiscono al 2014, ipotizzando di eliminare le restrizioni nel 2013. Per ulteriori dettagli, si veda Beghin, John Christopher e Amani Elobeid, "The Impact of U.S. Sugar Program Redux", Food and Agricultural Policy Research Institute (FAPRI) Publications, 2013.



**Figura 9.14 Effetti del contingentamento dello zucchero negli Stati Uniti.** Il contingentamento limita le importazioni di zucchero grezzo a 3,4 milioni di tonnellate. Senza il contingentamento, le importazioni di zucchero sarebbero l'84% in più, pari a 6,2 milioni di tonnellate. L'effetto del contingentamento è un prezzo dello zucchero pari a 747 dollari per tonnellata, contro i 496 dollari sul mercato mondiale. Ciò genera un guadagno per i produttori statunitensi di zucchero, ma una perdita ben maggiore per i consumatori statunitensi. Non c'è alcun ricavo che possa compensare la perdita, in quanto le rendite da contingentamento sono in mano ai governi esteri.

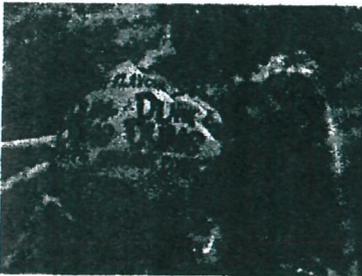
Anche se gli aumenti complessivi del prezzo dei generi alimentari pagati dai consumatori statunitensi sono modesti, nell'ordine dello 0-2%, le perdite complessive di benessere dei consumatori sono ingenti perché quegli aumenti di prezzo si applicano a un paniere molto ampio di beni di largo consumo. Si stima che la perdita per i consumatori per il 2014 (rispetto a una situazione ipotetica di eliminazione del contingentamento dello zucchero nel 2013) sia di 3,5 miliardi di dollari. Inoltre, i maggiori prezzi dello zucchero raffinato generano anche perdite di benessere per i produttori nel settore alimentare (per tutti i produttori di generi alimentari che hanno tra gli ingredienti lo zucchero raffinato). Ciò aggiunge altri 909 milioni di dollari alle perdite dei consumatori, e il costo totale stimato associato al contingentamento delle importazioni statunitensi di zucchero è di 4,4 miliardi di dollari.

Naturalmente, i produttori statunitensi di zucchero traggono vantaggio dai maggiori prezzi. Si stima un guadagno per il 2014 pari a 3,9 miliardi di dollari (la maggior parte di questi guadagni va alle imprese di lavorazione e di raffinazione dello zucchero, mentre "solo" 486 milioni di dollari vanno ai produttori di zucchero). Infine, i produttori esteri di zucchero ai quali sono state distribuite le licenze di importazione per la vendita negli Stati Uniti traggono beneficio dall'acquisizione di tali diritti, poiché incassano la differenza tra il prezzo statunitense dello zucchero, maggiore, e il prezzo mondiale (diversi esportatori esteri di zucchero sono di proprietà delle grandi imprese statunitensi di lavorazione dello zucchero). Questo guadagno spiega buona parte

della differenza tra i 4,4 miliardi di dollari di perdite per gli utilizzatori di zucchero (consumatori e produttori di cibo) e i 3,9 miliardi di dollari di guadagno per i produttori di zucchero, perciò la perdita secca è relativamente piccola.

Il contingentamento delle importazioni di zucchero rappresenta un caso estremo della tendenza dei governi a proteggere piccoli gruppi di produttori, ognuno dei quali riceve un grosso vantaggio, a spese di un grande numero di consumatori, ciascuno dei quali sopporta invece un costo limitato. In questo caso, la perdita annuale di ciascun consumatore è di soli 11 dollari, cioè di circa 30 dollari per una famiglia tipo. Non sorprende, dunque, che l'elettore americano medio non sia neppure a conoscenza del contingentamento delle importazioni di zucchero, e che quindi non vi si opponga attivamente.

Dal punto di vista dei produttori di zucchero grezzo (agricoltori e industria di lavorazione), il contingentamento è invece questione di vita o di morte. Questi produttori occupano solo circa 20.000 lavoratori, perciò i guadagni derivanti ai produttori dal contingentamento rappresentano un sussidio implicito di circa 200.000 dollari per occupato. Non sorprende, quindi, che i produttori di zucchero siano molto ben organizzati a tutela del contingentamento. Essi hanno donato più di 4,5 milioni di dollari nel corso della campagna elettorale per il Congresso nel 2012 e l'American Sugar Alliance (l'associazione degli operatori del settore) ha speso altri 3 milioni di dollari in attività di lobby nei 12 mesi precedenti il voto al Congresso del 2013 sul *Farm Bill* (la legge che autorizza di nuovo le restrizioni alle importazioni statunitensi di zucchero).<sup>5</sup>



I produttori di generi alimentari che contengono zucchero, insieme ai consumatori, sono danneggiati dal contingentamento delle importazioni di zucchero, che provoca un aumento artificioso del prezzo negli Stati Uniti. Si stima che l'occupazione nel settore del cioccolato e della pasticceria aumenterebbe del 34 per cento se si rimuovesse il contingentamento dello zucchero. I lecca-lecca Dum Dums sono ancora prodotti in Ohio sebbene il produttore, Spangler Inc., abbia trasferito la produzione dei bastoncini di zucchero in Messico. Una parte significativa dell'industria dolciaria statunitense si è spostata in Canada

e in Messico, dove i prezzi dello zucchero sono notevolmente più bassi. L'amministratore delegato di Spangler Kirk Vashaw stima che potrebbe risparmiare 15.000 dollari al giorno spostando l'impianto di produzione dall'Ohio in Canada.<sup>6</sup>

I critici del contingentamento cercano spesso di formulare le loro critiche non in termini di surplus dei consumatori e dei produttori, ma in termini di costo sopportato dai consumatori per ogni posto di lavoro "salvato" dalla restrizione delle importazioni. Chiaramente, la perdita del sussidio di 200.000 dollari per occupato indirettamente fornito dal contingentamento obbligherebbe i produttori di zucchero grezzo a ridurre drasticamente l'occupazione nel settore. Si stima che la perdita occupazionale potrebbe variare tra 500 e 2000 lavoratori. Anche assumendo il valore più elevato di perdita di occupazione, il contingentamento dello zucchero costerebbe an-

<sup>5</sup> Un emendamento per eliminare gradualmente le restrizioni alle importazioni di zucchero è stato presentato nel *Farm Bill* del 2013 (Sugar Reform Act del 2013) ed è stato sconfitto di misura con 54 a 45 voti al Senato e 221 contro 206 voti al Congresso.

<sup>6</sup> Si veda "Farm Bill's Subsidy for Sugar under Pressure", in *Columbia Dispatch*, 20 giugno 2013.

cora ai consumatori statunitensi 1,75 milioni di dollari per posto di lavoro conservato. E questo costo non tiene in considerazione le perdite occupazionali che i maggiori prezzi dello zucchero generano nell'industria alimentare.

Se si rimuovessero le restrizioni sullo zucchero, la caduta del prezzo dello zucchero raffinato genererebbe una crescita significativa nell'industria alimentare che fa uso dello zucchero. Abbiamo già citato l'aumento di 909 milioni di dollari di surplus dei produttori in questo settore; inoltre questa crescita creerebbe tra 17.000 e 20.000 nuovi posti di lavoro. Infatti, l'espansione sarebbe sufficientemente grande da far diventare gli Stati Uniti da importatore netto a esportatore netto di cibi contenenti zucchero. Confrontando i posti di lavoro salvati dai produttori di zucchero (500 – 2.000) con il numero di posti di lavoro persi nel settore alimentare (17.000 – 20.000), vediamo che la questione non è più che la protezione impone un costo incredibilmente elevato sui consumatori per ogni posto di lavoro conservato, ma piuttosto che si perdono posti di lavoro anziché conservarne per effetto del contingentamento delle importazioni di zucchero.

### 9.3.3 Le limitazioni volontarie delle esportazioni

Una variante dei contingentamenti delle importazioni è costituita dalle **limitazioni volontarie delle esportazioni** (*voluntary export restraints*, VER), note anche come accordi di limitazione volontaria (*voluntary restraint agreements*, VRA) (benvenuti nel mondo della burocrazia del commercio internazionale, dove qualsiasi cosa è indicata con una sigla di tre lettere). Un VER è un contingentamento dei flussi commerciali imposto dal paese esportatore, anziché dall'importatore. L'esempio più noto è la limitazione sulle esportazioni di automobili verso gli Stati Uniti operata dal Giappone a partire dal 1981.

Limitazioni di questo genere sono solitamente imposte su richiesta del paese importatore e vengono accordate dal paese esportatore per evitare altri tipi di restrizioni commerciali. Come si vedrà nel Capitolo 10, gli accordi VER presentano alcuni vantaggi politici e giuridici che li hanno resi in molti casi gli strumenti preferiti della politica commerciale. Da un punto di vista economico, tuttavia, una restrizione volontaria delle esportazioni è del tutto simile a un contingentamento delle importazioni le cui licenze siano concesse a governi stranieri: è pertanto molto costosa per il paese importatore.

In effetti un accordo di VER è sempre più costoso per il paese importatore di un dazio che limiti le importazioni nella stessa quantità. La differenza è che ciò che sarebbe stato un introito governativo in un regime di dazi diviene, in virtù del VER, una rendita a favore di paesi esteri: è chiaro quindi che un accordo di VER produce una perdita per il paese importatore.

Uno studio sugli effetti dei tre principali casi di limitazioni volontarie alle esportazioni negli Stati Uniti durante gli anni Ottanta, nei settori tessile e abbigliamento, acciaio e automobili, ha rilevato che circa i due terzi del costo di tali limitazioni per i consumatori sono dovuti alle rendite ottenute dagli stranieri.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Si veda il lavoro di David G. Tarr, *A General Equilibrium Analysis of the Welfare and Employment Effects of U.S. Quotas in Textiles, Autos, and Steel*, Washington, D.C., Federal Trade Commission, 1989.

In altre parole, la maggior parte del costo rappresenta un trasferimento di reddito più che una perdita di efficienza. Inoltre, questo calcolo sottolinea il fatto che, da un punto di vista nazionale, i VER sono molto più costosi dei dazi. Alla luce di ciò, la preferenza diffusa dei governi verso i VER rispetto ad altre forme di intervento nel commercio internazionale richiede un'analisi accurata.

Alcuni accordi di VER coinvolgono più di un paese. Il più noto accordo multilaterale in tal senso è stato l'Accordo Multifibre (*Multi-fiber Arrangement*), che ha limitato le esportazioni del settore tessile provenienti da ventidue paesi in via di sviluppo fino all'inizio del 2005. Gli accordi multilaterali di restrizione delle esportazioni di questo tipo sono conosciuti con un'altra sigla di tre lettere, OMA, che sta per *orderly market agreements*.

### 9.3.4 Requisiti di contenuto nazionale minimo della produzione

Un **requisito di contenuto nazionale minimo della produzione** è una norma in base alla quale una data porzione del bene finale deve essere di produzione nazionale. In alcuni casi, questa frazione è espressa in termini fisici, come nel caso del contingentamento del petrolio imposto dagli Stati Uniti negli anni Sessanta. In altri casi, i requisiti sono stabiliti in termini di valore, cioè richiedendo che una quota minima del prezzo del bene rappresenti valore aggiunto prodotto all'interno. Leggi sui requisiti minimi di contenuto nazionale sono state ampiamente utilizzate dai paesi in via di sviluppo, nel tentativo di indirizzare la propria struttura industriale dall'assemblaggio verso la produzione di beni intermedi. Negli Stati Uniti, una legge sul contenuto nazionale minimo delle automobili fu proposta nel 1982, ma non è mai entrata in vigore.

Dal punto di vista dei produttori nazionali di componenti, l'imposizione di requisiti sul contenuto nazionale della produzione è equivalente alla protezione fornita da un contingentamento alle importazioni. Dal punto di vista delle imprese costrette a rifornirsi all'interno, tuttavia, gli effetti sono in qualche misura diversi. I requisiti di contenuto nazionale, infatti, non impongono a rigore alcun limite alle importazioni; essi consentono all'impresa di importare di più, purché a ciò corrispondano maggiori acquisti di componenti prodotti all'interno. Ciò significa che il prezzo effettivo degli input pagato dall'impresa è rappresentato da una media dei prezzi degli input importati e di quelli prodotti internamente.

Consideriamo di nuovo l'esempio precedente del mercato automobilistico, in cui il costo dei componenti importati era pari a 6.000 dollari. Supponiamo che l'acquisto degli stessi componenti prodotti all'interno comporti un costo di 10.000 dollari e che le imprese di assemblaggio siano costrette a utilizzare questi ultimi in misura pari al 50%. In tal caso le imprese sopportano un costo medio per l'acquisto di componenti pari a 8.000 dollari ( $0,5 \times 6.000 + 0,5 \times 10.000$ ), costo che si rifletterà sul prezzo dell'automobile.

Il punto importante è che l'imposizione di requisiti di contenuto nazionale minimo non genera né introiti per il governo né rendite da contingentamento. La differenza tra il prezzo dei beni importati e quelli di produzione interna si risolve invece nella media tra i due e si riflette sul prezzo finale, scaricando così l'onere sui consumatori.

Un'interessante innovazione relativa alle norme di questo tipo è stata la concessione alle imprese del permesso di soddisfare i requisiti di legge esportando, invece che acquistando componenti di produzione nazionale. In alcuni casi ciò si è rivelato importante. Per esempio, le imprese automobilistiche americane che operano in Messico hanno scelto di esportare alcuni componenti dal Messico agli Stati Uniti, sebbene tali componenti potessero essere prodotti più a buon mercato in quest'ultimo paese, perché ciò consentiva loro di utilizzare una minore quantità di beni prodotti in Messico nella produzione di automobili destinate al mercato messicano.

#### Limitazioni volontarie delle esportazioni in pratica

##### Il caso delle automobili giapponesi

Per gran parte degli anni Sessanta e Settanta, l'industria automobilistica statunitense rimase isolata dalla concorrenza estera, in virtù della differenza tra il tipo di automobili acquistato prevalentemente negli Stati Uniti e quello diffuso in altri paesi. I consumatori statunitensi, vivendo in un paese vasto e con basse imposte sul carburante, preferivano automobili molto più grandi di quelle europee e giapponesi, e le imprese estere avevano scelto di non sfidare gli Stati Uniti sul mercato delle automobili di grandi dimensioni.

Nel 1979, tuttavia, a causa dei notevoli aumenti del prezzo del petrolio e della temporanea scarsità di carburante, le preferenze dei consumatori statunitensi cambiarono repentinamente a favore delle automobili più piccole. I produttori giapponesi, i cui costi erano comunque scesi rispetto ai loro concorrenti statunitensi, fecero il loro ingresso sul mercato per soddisfare la nuova domanda. Di fronte all'imponente crescita della quota di mercato giapponese e al forte calo della produzione statunitense, si destarono forti movimenti politici a reclamare protezione per l'industria automobilistica americana. Anziché agire unilateralmente rischiando una guerra commerciale, il governo statunitense preferì chiedere a quello giapponese di limitare le esportazioni. I giapponesi, nel timore di misure protezionistiche unilaterali da parte statunitense, furono d'accordo nel contenere le proprie vendite. Il primo trattato, siglato nel 1981, limitò le esportazioni giapponesi negli Stati Uniti a 1,68 milioni di automobili. Nel 1984, una revisione dell'accordo elevò il totale ammesso a 1,85 milioni. Nel 1985 il trattato venne lasciato decadere.

La valutazione degli effetti di questo accordo di VER è complicata da una serie di elementi. In primo luogo, le automobili statunitensi e quelle giapponesi chiaramente non sono perfetti sostituti. In secondo luogo, l'industria giapponese ha reagito in certa misura al contingentamento migliorando la qualità del prodotto e vendendo automobili più grandi e con maggiore disponibilità di *optional*. In terzo luogo, il settore della produzione di automobili non è perfettamente concorrenziale. Ciononostante, i risultati si sono rivelati coerenti con ciò che la nostra precedente discussione sulle limitazioni volontarie delle esportazioni ha predetto: i prezzi delle automobili

giapponesi vendute negli Stati Uniti sono cresciuti e lo stesso hanno fatto le rendite incassate dalle imprese produttrici giapponesi. Il governo degli Stati Uniti stima che nel 1984 i costi totali per gli Stati Uniti siano stati di 3,2 miliardi di dollari, principalmente in forma di trasferimenti al Giappone piuttosto che in perdite secche di efficienza.

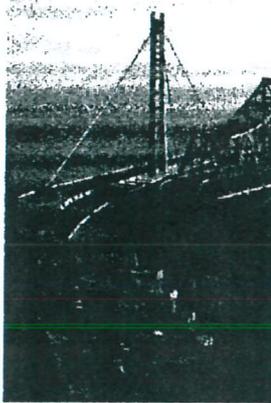
#### Il caso dei pannelli solari cinesi

Sebbene le restrizioni volontarie delle importazioni non siano più permesse secondo le regole dell'OMC, tale impedimento si applica solo ad accordi negoziati dai governi e imposti agli esportatori. Recentemente, una controversia commerciale tra l'Unione Europea e la Cina in merito a un'impennata nelle esportazioni cinesi di pannelli solari si è risolta con l'"accettazione" da parte dei produttori cinesi di limitare le proprie esportazioni verso i paesi UE di pannelli solari sotto i 7 gigawatt l'anno, oltre all'introduzione di un prezzo minimo per questi beni. I produttori europei di pannelli solari sono rimasti delusi, perché tale accordo ha prevenuto l'imposizione di dazi antidumping del 47% su tutte le importazioni di pannelli solari dalla Cina (la minaccia che ha dato origine a queste concessioni da parte dei produttori cinesi di pannelli solari). Tuttavia, l'imposizione di dazi antidumping avrebbe innescato una ritorsione significativa da parte della Cina, i cui funzionari avevano già identificato una lista di prodotti europei, tra i quali i beni di lusso della moda e i vini, che sarebbero stati soggetti a dazi elevati in Cina. I produttori cinesi sono stati invece persuasi ad accettare i limiti alle esportazioni e il prezzo minimo, poiché questo permette loro di mantenere i prezzi più elevati che sono praticati nell'Unione Europea. I soggetti principalmente danneggiati sono i consumatori europei, che pagheranno molto di più per l'energia solare, e l'ambiente.

#### FOCUS

#### Colmare il divario

Nel Capitolo 8, abbiamo discusso di come il commercio internazionale di beni intermedi, proprio come quello di beni finali, generi guadagni aggregati di benessere (sebbene tali guadagni sono ben lungi dall'essere distribuiti in modo uniforme). Inoltre, l'accesso a beni intermedi importati più economici genera guadagni privati per le imprese poiché espandono la scala di produzione. Potrebbe quindi sorprendere che alle agenzie governative degli Stati Uniti (a livello locale, statale e federale) sia fatto espresso divieto di trarre vantaggio da tali opportunità. La legge statunitense *Buy American Act*, approvata originariamente nel 1933, impone alle agenzie pubbliche



Il nuovo Bay Bridge che collega San Francisco a Oakland.

di acquistare molti input specifici da imprese statunitensi, a meno che l'offerta estera per un input sia inferiore di più del 25% rispetto all'offerta più bassa proposta da un'impresa statunitense. Questa disposizione è stata inserita nell'*American Recovery and Re-Investment Act* del 2009 (ARRA), il pacchetto di misure pari a 831 miliardi di dollari per stimolare l'economia approvato in seguito alla severa recessione economica. Tutti i progetti pubblici finanziati dall'ARRA devono utilizzare ferro, acciaio e beni manufatti prodotti negli Stati Uniti (salvo il differenziale di prezzo del 25%). Tipicamente, la differenza percentuale tra le offerte statunitensi e quelle straniere è so-

stanziamente inferiore al 25%, perciò la disposizione finalizzata all'acquisto di beni americani provoca un aumento dei costi ben inferiore al 25% massimo. Tuttavia, la Cina sta sviluppando competenze uniche nella produzione di alcuni prodotti in acciaio altamente specializzati dedicati ai progetti infrastrutturali su scala molto elevata (in larga parte grazie all'esperienza generata dall'elevata domanda di tali progetti in Cina). Per questi prodotti siderurgici specializzati, la differenza di costo tra i produttori cinesi e la ridotta manciata di imprese statunitensi con la capacità di produzione adeguata si sta avvicinando al limite del 25%, una differenza marcata, specialmente data la scala imponente di alcuni progetti infrastrutturali.

Per la costruzione del nuovo ponte della Baia (Bay Bridge) che collega San Francisco a Oakland, la differenza del 23% tra l'offerta cinese e l'unica offerta statunitense per alcuni componenti siderurgici cruciali è pari a 400 milioni di dollari, così ampia che lo stato della California è stato indotto a rinunciare ai fondi federali previsti dall'ARRA e ad affidarsi a titoli obbli-

gionari coperti dai futuri pedaggi. Questa opzione di finanziamento non è possibile per molti altri progetti infrastrutturali, che devono sostenere costi sostanzialmente più elevati a causa delle disposizioni del *Buy American Act*.

Queste disposizioni non solo fanno aumentare i costi per i contribuenti statunitensi, ma provocano anche consistenti ritardi in alcuni progetti essenziali perché i manager devono gestire le scartoffie amministrative necessarie per documentare che alcune componenti essenziali non sono assolutamente disponibili negli Stati Uniti. Questo è accaduto al Dipartimento della Difesa nazionale, che non ha potuto mettere in funzione i suoi sistemi di controllo elettronico dei bagagli finché l'impresa appaltatrice non ha ottenuto il permesso di acquistare alcune componenti estere essenziali necessarie per l'integrazione con i sistemi di sicurezza degli aeroporti. Infine, le disposizioni del *Buy American Act* hanno anche scatenato l'introduzione di simili clausole da parte di altri governi stranieri, escludendo le imprese statunitensi da quelle opportunità di business.

### 9.3.5 Altri strumenti di politica commerciale

Esistono molti altri modi in cui i governi possono intervenire sui flussi commerciali. Ne elenchiamo brevemente alcuni di seguito.

1. *Crediti agevolati all'esportazione.* È equivalente a un sussidio all'esportazione, ma prende la forma di un credito agevolato concesso all'acquirente. Così come la maggior parte dei paesi, gli Stati Uniti hanno una specifica istituzione governativa, la Export-Import Bank, specializzata nella concessione di crediti (almeno in minima misura) agevolati per favorire le esportazioni. In Italia le agevolazioni finanziarie sui crediti all'esportazione sono gestite dalla SIMEST (*Società Italiana per le Imprese all'Estero*).
2. *Politica delle commesse pubbliche.* Gli acquisti da parte dei governi, o di imprese fortemente regolamentate, possono essere indirizzati al mercato interno anche quando i beni di produzione nazionale sono più cari di quelli importati. L'esempio classico è quello del settore europeo delle telecomunicazioni. I paesi membri dell'Unione Europea ammettono, in linea di principio, il libero scambio tra di loro. I principali acquirenti di apparecchiature di telecomunicazioni sono però le compagnie telefoniche, che, fino a tempi recenti, in Europa erano tutte di proprietà dei vari governi nazionali. Queste compagnie pubbliche acquistano

dai fornitori domestici anche quando questi ultimi praticano prezzi superiori a quelli dei fornitori di altri paesi. Il risultato è che in Europa gli scambi internazionali di apparecchiature per telecomunicazioni sono assai scarsi.

3. *Regolamenti.* Talvolta un governo desidera limitare le importazioni in maniera indiretta. Per fortuna, o per sfortuna, è assai facile modificare le norme relative a requisiti sanitari, doganali e di sicurezza in modo tale da porre ostacoli notevoli al commercio. L'esempio classico è un decreto francese del 1982, che prevedeva che tutti i videoregistratori importati dal Giappone dovessero passare dalla piccola postazione doganale di Poitiers (una città nell'entroterra senza alcun porto importante nelle vicinanze), con l'effetto di limitare sostanzialmente le importazioni.

#### Case Studies

##### Una misura del grado di protezionismo complessivo

Abbiamo visto che vari sono gli strumenti a disposizione dei governi per ostacolare le importazioni. Per fornire un quadro sintetico del grado di protezionismo complessivo bisogna trovare una metodologia che permetta di aggregare i diversi strumenti di politica commerciale. Inoltre, per poter giungere a un unico numero che rappresenti il grado di restrizione della politica commerciale di un paese, si deve aggregare anche tra i livelli di protezione garantiti ai singoli prodotti. Un approccio rigoroso per affrontare questi due problemi di aggregazione in un contesto guidato dalla teoria economica è stato proposto da Anderson e Neary con la famiglia di Indicatori di Restrizione Commerciale.

Nella Tabella 9.3 sono riportati i risultati relativi a uno di questi indicatori, l'*Overall Trade Restrictiveness Index* (OTRI), utilizzando dati per il 2008. Nella costruzione di questo indice la procedura di aggregazione adottata cerca di rispondere alla domanda: qual è il dazio equivalente uniforme per un certo paese che permetterebbe di mantenere le importazioni dello stesso ai livelli osservati?

**Tabella 9.3 Grado di protezionismo complessivo (%), 2008.** (Fonte: *Trade Restriction Indices Data Base*, aggiornato ad agosto 2010, World Bank, e Kee H.L., A. Nicita e M. Olarreaga, "Estimating trade restrictiveness indices", *Economic Journal*, 2009, vol. 119, p. 172–199.)

	OTRI dazi+BNT	OTRI dazi	OTRI dazi+BNT manufatti	OTRI dazi+BNT agricoltura
Brasile	20,3	8,1	20,1	22,3
Cina	9,4	4,6	9	15
India	15,2	9	14,3	47,7
Russia	16	4,8	14,8	25,2
Giappone	8,7	3,5	3,8	49,7
Stati Uniti	6,5	2,1	5,3	20
Svizzera	7,3	5,3	3	57,6
Unione Europea	8,9	4,3	4,1	55,9

Perciò la procedura comporta in primo luogo la trasformazione delle varie BNT nel loro equivalente *ad valorem*, che è direttamente confrontabile con un dazio *ad valorem*, e successivamente l'aggregazione tra strumenti e prodotti.

Nella prima colonna la tabella riporta OTRI per un gruppo di economie emergenti (i cosiddetti BRIC: Brasile, Russia, India e Cina) e un gruppo di paesi industrializzati. Prendendo in considerazione dazi e BNT, si nota che i paesi industrializzati hanno un grado di protezionismo inferiore a quello dei paesi in via di sviluppo (fatto stilizzato già emerso per i soli dazi nella Tabella 9.1). Il gap nel grado di protezionismo tra paesi industrializzati e in via di sviluppo non solo si riduce, ma si inverte se ci si concentra solo sul settore agricolo (ultima colonna della tabella), in cui i paesi industrializzati registrano picchi di protezionismo complessivo.

## 9.4 Gli effetti della politica commerciale: una sintesi

La Tabella 9.4 presenta un utile confronto tra gli effetti dei quattro più importanti tipi di politica commerciale sul benessere dei consumatori, dei produttori, del governo e del paese nel suo insieme.

Tabella 9.4 Effetti delle politiche commerciali.

	Dazio	Sussidio all'esportazione	Quota all'importazione	Limitazione volontaria delle esportazioni
Surplus dei produttori	Aumenta	Aumenta	Aumenta	Aumenta
Surplus dei consumatori	Diminuisce	Diminuisce	Diminuisce	Diminuisce
Gettito del governo	Aumenta	Diminuisce (aumenta la spesa pubblica)	Non cambia (rendite a chi ottiene le licenze)	Non cambia (rendite agli operatori stranieri)
Benessere nazionale complessivo	Ambiguo (diminuisce in un paese piccolo)	Diminuisce	Ambiguo (diminuisce in un paese piccolo)	Diminuisce

Questa tabella non sembra certo una pubblicità a favore di politiche commerciali interventiste. Tutti e quattro i tipi di politiche producono benefici per i produttori, ma danneggiano i consumatori. I loro effetti netti sul benessere economico sono, nella migliore delle ipotesi, ambigui: due strumenti danneggiano sicuramente il paese nel suo insieme, mentre i dazi e le quote all'importazione sono potenzialmente vantaggiosi solo per paesi grandi che sono in grado di ridurre i prezzi internazionali.

Perché mai, allora, i governi agiscono spesso per limitare le importazioni o promuovere le esportazioni? Risponderemo a questa domanda nel Capitolo 10.

### Sommario

1. Contrariamente all'analisi condotta in precedenza, che sottolineava l'interazione tra i mercati in un contesto di equilibrio generale, per l'analisi della politica commerciale è in generale sufficiente utilizzare un approccio di *equilibrio parziale*.
2. L'imposizione di un dazio introduce una differenza tra il prezzo estero e il prezzo interno, facendo aumentare quest'ultimo, anche se in misura inferiore all'ammontare del dazio. Un caso assai importante, tuttavia, è quello del "paese piccolo", che non ha alcuna influenza sostanziale sui prezzi esteri. In questo caso, il dazio si trasferisce interamente sui prezzi interni.
3. I costi e i benefici di un dazio o di un'altra politica commerciale possono essere misurati utilizzando le nozioni di *surplus del consumatore* e *surplus del produttore*. Utilizzando questi concetti possiamo mostrare che i produttori interni del bene soggetto a dazio traggono un beneficio, perché il dazio aumenta il prezzo che essi percepiscono; per la stessa ragione, i consumatori sopportano invece un costo. Esiste, inoltre, un guadagno per il governo sotto forma di gettito.
4. Sommando i guadagni e le perdite relativi a un dazio otteniamo un effetto netto sul benessere nazionale che può essere distinto in due parti. Da un lato, vi è una perdita di efficienza derivante dalla distorsione degli incentivi percepiti da produttori e consumatori nazionali; dall'altro, esiste un guadagno in termini di *ragioni di scambio*, che riflette la tendenza di un dazio a ridurre i prezzi esteri all'esportazione. Nel caso di un paese piccolo che non può influenzare i prezzi internazionali, questo secondo effetto è nullo, e si verifica quindi senza dubbio una perdita netta.
5. L'analisi degli effetti di un dazio può essere facilmente adattata per analizzare altre misure di politica commerciale, come i *sussidi alle esportazioni*, il *contingentamento delle importazioni* e le *limitazioni volontarie delle esportazioni*. Un sussidio alle esportazioni provoca perdite di efficienza analoghe a quelle di un dazio, ma a queste perdite si somma il deterioramento delle ragioni di scambio. I contingentamenti delle importazioni e le limitazioni volontarie delle esportazioni differiscono dai dazi, perché il governo non ottiene alcun introito. Al contrario, ciò che avrebbe costituito un gettito per lo stato afferisce in forma di *rendita* ai destinatari delle licenze di importazione nel caso del contingentamento e agli operatori esteri nel caso di una limitazione volontaria delle esportazioni.

**Parole chiave**

barriere non tariffarie  
 benefici da ragione di scambio  
 contingentamento delle importazioni  
 curva di domanda di importazioni  
 curva di offerta di esportazioni  
 dazio *ad valorem*  
 dazio specifico  
 limitazioni volontarie delle esportazioni (VER)  
 perdita da distorsioni nel consumo  
 perdita da distorsioni nella produzione  
 perdita di efficienza  
 rendita da contingentamento  
 requisiti di contenuto nazionale  
 surplus del consumatore  
 surplus del produttore  
 sussidio all'esportazione  
 tasso effettivo di protezione

**Problemi**

1. La curva di domanda di grano del paese *H* è data da:

$$D = 100 - 20P$$

mentre la sua curva di offerta è:

$$S = 20 + 20P$$

Derivate e rappresentate graficamente la curva di domanda di *importazioni* del paese *H*. Quale sarebbe il prezzo del grano in assenza di scambi?

2. Aggiungete ora al problema precedente un paese chiamato *F*, che ha una curva di domanda data da:

$$D^* = 80 - 20P$$

e una curva di offerta data da:

$$S^* = 40 + 20P$$

- a) Derivate e rappresentate graficamente la curva di offerta di *esportazioni* del paese *F* e determinate il prezzo del grano che prevarrebbe in assenza di commercio internazionale.
- b) Considerate ora il caso in cui i due paesi, *H* e *F*, commerciano tra di loro senza costi di trasporto. Derivate e rappresentate graficamente l'equilibrio in condizioni di libero scambio. Qual è il prezzo mondiale? E quale la quantità scambiata?

3. Supponete che il paese  $H$  imponga un dazio specifico sulle importazioni di grano pari a 0,5.
  - a) Derivate e rappresentate graficamente l'effetto del dazio sulle seguenti variabili: 1) il prezzo del grano in ciascun paese; 2) la quantità di grano domandata e offerta in ciascun paese; 3) il volume degli scambi.
  - b) Determinate gli effetti di un dazio sul benessere di ciascuno dei seguenti gruppi: 1) i produttori di  $H$  che subiscono la concorrenza dei beni importati; 2) i consumatori di  $H$ ; 3) il governo del paese  $H$ .
  - c) Calcolate e rappresentate graficamente i vantaggi in termini di ragioni di scambio, la perdita di efficienza e l'effetto totale del dazio sul benessere.
4. Supponete che il paese  $F$  sia molto più grande di  $H$  e abbia una domanda e un'offerta interne date da:

$$D^* = 800 - 200P; S^* = 400 + 200P$$

(Notate che ciò implica che, in assenza di commercio internazionale, il prezzo del grano in  $F$  sarebbe lo stesso del Problema 2.)

Ricalcolate l'equilibrio di libero scambio e gli effetti di un dazio specifico pari a 0,5 imposto da  $H$ . Discutete le differenze nei risultati rispetto al caso precedente, mettendole in relazione al caso del "paese piccolo" esaminato nel testo.

5. Quale sarebbe il grado di protezione effettiva sulle biciclette in Cina se il paese imponesse un dazio del 50% sull'importazione di biciclette, il cui prezzo mondiale è pari a 200 dollari, e nessun dazio sui componenti, il cui prezzo mondiale è pari a 100 dollari?
6. Gli Stati Uniti limitano le importazioni di etanolo destinato alla produzione di carburanti e allo stesso tempo offrono incentivi a questo tipo di impiego dell'etanolo. Ciò fa aumentare il prezzo dell'etanolo del 15 percento rispetto al prezzo che prevarrebbe in assenza di intervento. Tuttavia vi è libero commercio di grano, che è fatto fermentare e distillato per produrre etanolo e rappresenta circa il 55 percento del costo del prodotto finale. Qual è il tasso effettivo di protezione sul processo di trasformazione del grano in etanolo?
7. Considerate nuovamente il Problema 2. Partendo da una situazione di libero scambio, assumete che il paese  $F$  offra ai propri esportatori un sussidio pari a 0,5 per unità esportata. Per ciascun paese, calcolate gli effetti del sussidio sul prezzo vigente e sul benessere, con riferimento sia ai singoli gruppi che all'economia nel suo complesso.
8. Utilizzate le vostre conoscenze di politica commerciale per valutare ciascuna delle seguenti affermazioni.
  - a) "Un modo eccellente di ridurre la disoccupazione è imporre dazi sui beni importati."

- b) “Gli effetti negativi sul benessere prodotti dai dazi sono maggiori nei paesi grandi che in quelli piccoli.”
- c) “La produzione di automobili si sta spostando dagli Stati Uniti al Messico perché i salari messicani sono molto più bassi di quelli statunitensi. Pertanto, dovremmo imporre dazi sull’importazione di automobili pari alla differenza tra i salari negli Stati Uniti e quelli in Messico.”
9. Lo stato di Acirema è “piccolo” e quindi non in grado di influenzare i prezzi mondiali. Esso importa noccioline al prezzo di 10 dollari la confezione. La curva di domanda è data da:

$$D = 400 - 10P$$

mentre quella di offerta è:

$$S = 50 + 5P$$

Determinate l’equilibrio di libero scambio, quindi calcolate e rappresentate graficamente gli effetti di un contingentamento che limiti l’ammontare di importazioni a 50 confezioni, con riferimento a:

- l’aumento del prezzo interno;
  - la rendita indotta dal contingentamento;
  - la perdita dovuta alla distorsione nel consumo;
  - la perdita dovuta alla distorsione nella produzione.
10. Se i dazi, i contingentamenti e i sussidi causano effetti netti negativi sul benessere, perché sono così diffusi, specie in agricoltura, tra i paesi industrializzati come gli Stati Uniti e i membri dell’Unione Europea?
11. Supponete che i lavoratori occupati nel settore manifatturiero ricevano salari inferiori a quelli dei lavoratori occupati nel resto dell’economia. Quale effetto produrrebbe sulla *distribuzione* del reddito all’interno del paese un dazio sull’importazione di beni manufatti?

### Ulteriori letture

- Jagdish Bhagwati, “On the Equivalence of Tariffs and Quotas”, in Robin E. Baldwin *et al.* (a cura di), *Trade, Growth, and the Balance of Payments*, Rand McNally, Chicago, 1965. Questo saggio presenta il confronto ormai classico tra dazi e contingentamenti in regime di monopolio.
- W.M. Corden, *The Theory of Protection*, Clarendon Press, Oxford, 1971. Il volume contiene una rassegna sugli effetti di dazi, contingentamenti e altre politiche commerciali.
- Robert W. Crandall, *Regulating the Automobile*, Brookings Institution, Washington D.C., 1986. Contiene un’analisi della più nota limitazione volontaria delle esportazioni.

- Robert C. Feenstra, "How Costly Is Protectionism?", *Journal of Economic Perspective* 6 (1992), pp. 159–178. Un articolo di rassegna che sintetizza i lavori empirici che misurano i costi associati alle politiche protezionistiche.
- Gary Clyde Hufbauer e Kimberly Ann Elliot, *Measuring the Costs of Protection in the United States*, Washington D.C., Institute of International Economics, 1994. Un quadro delle politiche commerciali statunitensi in ventuno settori differenti.
- Kala Krishna, "Trade Restrictions as Facilitating Practices", *Journal of International Economics* 26, maggio 1989, pp. 251–270. Un'analisi pionieristica degli effetti dei contingentamenti sulle importazioni quando sia i produttori nazionali che quelli esteri hanno potere di monopolio, in cui si dimostra come si verifichi un aumento dei profitti di entrambi i gruppi, a spese dei consumatori.
- Patrick Messerlin, *Measuring the Cost of Protection in Europe: European Commercial Policy in the 2000s*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 2001. Una rassegna delle politiche commerciali europee e dei loro effetti, simile al lavoro di Hufbauer ed Elliot sugli Stati Uniti.
- D. Rousslang e A. Suomela, "Calculating the Consumer and Net Welfare Costs of Import Relief", *U.S. International Trade Commission Staff Research Study* 15, International Trade Commission, Washington D.C., 1985. Il saggio espone lo schema analitico utilizzato in questo capitolo, con una descrizione di come venga applicato in pratica nell'analisi dei settori reali.
- U.S. International Trade Commission, *The Economic Effects of Significant U.S. Import Restraints*, Washington, 2009. Un'analisi economica regolarmente aggiornata sugli effetti del protezionismo sull'economia americana.

#### Riferimenti e dati sul Web

- Un'ottima fonte con dati sia relativi ai dazi sia alle BNT è la banca dati TRAINS UNCTAD, che può essere consultata tramite l'applicativo WITS dal sito della Banca Mondiale (<http://wits.worldbank.org/wits>).
- Anche la Banca Mondiale fornisce i dati su dazi (<http://data.worldbank.org/indicator/TM.TAX.MANF.SM.AR.ZS>).
- Sempre sul sito della Banca Mondiale vengono forniti gli aggiornamenti relativi a OTRI (<http://go.worldbank.org/FG1KHXP30>).
- Il GTAP Database, sviluppato all'interno di un progetto finalizzato alla costruzione di un modello di equilibrio economico generale calcolabile, contiene un'ottima raccolta di dati relativi a dazi e BNT (<http://www.gtap.org/>).
- La DG Trade della Commissione Europea mantiene il Market Access Database con informazioni su dazi e BNT relativi a nazioni non UE ([madb.europa.eu](http://madb.europa.eu)).
- L'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) fornisce informazioni su varie tipologie di barriere al commercio con l'estero ([http://www.wto.org/english/tratop\\_e/tariffs\\_e/tariff\\_data\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/tariffs_e/tariff_data_e.htm)).