

Accordi di libero scambio per lottare contro il protezionismo

dossierpolitica

14 giugno 2012

Numero 13

Aumento del protezionismo. Quale paese esportatore, la Svizzera dipende dall'accesso ai mercati esteri. Dal 2009 la tendenza a varare misure protezionistiche continua a rafforzarsi in tutto il mondo. Simon Evenett, professore presso l'Università di San Gallo, è stato incaricato da economiessuisse di studiare l'impatto di questa evoluzione sul commercio estero della Svizzera. Egli ha così potuto constatare che le misure adottate dagli Stati esteri per sostenere le loro imprese esportatrici possono provocare gravi pregiudizi per il commercio estero della Svizzera. Oggi s'impongono misure di politica economica. L'isolamento e il sovvenzionamento dell'industria svizzera d'esportazione rappresentano però un'opzione che dev'essere scartata in nome dell'interesse economico.

La posizione di economiessuisse

- ▶ La pressione sui paesi con misure protezionistiche deve essere mantenuta dalle organizzazioni internazionali quali l'OCSE e l'OMC.
- ▶ Occorre migliorare l'accesso al mercato nell'ambito dell'OMC e degli accordi di libero scambio, rafforzando la diplomazia economica.
- ▶ Tenuto conto della forza del franco, le imprese sono tenute a continuare sulla via dell'innovazione, a posizionarsi in maniera mirata nelle catene mondiali di creazione di valore e, se necessario, a concludere delle Joint Ventures internazionali sui mercati d'esportazione.

Le esportazioni svizzere sono particolarmente colpite dalle misure protezionistiche

► Debole crescita del commercio mondiale nel 2012

Un'economia mondiale fragile

L'economia mondiale attraversa un periodo di fragilità. La crisi del debito nell'UE attende tuttora una soluzione e la disoccupazione è aumentata in numerosi Stati. Dopo una forte ripresa nel 2010 e nel primo semestre 2011, i pronostici per il 2012 non sono per nulla entusiasmanti: l'Organizzazione mondiale del commercio prevede una crescita dell'economia mondiale del 3,7%, una cifra nettamente inferiore alla media degli ultimi vent'anni, che era del 5,4%.

► Nessun risveglio primaverile per gli esportatori svizzeri

Esportazioni stagnanti

Orientata verso l'estero, l'economia svizzera è particolarmente sensibile alle evoluzioni internazionali. Nel 2011 le esportazioni hanno registrato una crescita nominale del 2,1% (8,1% in valore reale), ma la maggioranza dei settori sono stati confrontati ad una diminuzione delle loro esportazioni. Il primo trimestre 2012 non ha registrato un risveglio primaverile e sia le importazioni, sia le esportazioni, sono regredite rispetto all'anno precedente. Soltanto le esportazioni verso l'America del Sud, l'America del Nord e il Medio Oriente hanno registrato un'evoluzione dinamica. Gli sbocchi verso l'Europa, il nostro principale mercato di riferimento, sono diminuiti. In aprile, le esportazioni svizzere hanno registrato un calo del 5%.

Forte aumento del protezionismo

Nel corso di una crisi nessuno è al riparo. Tenuto conto della minaccia di recessione e di una disoccupazione in costante rialzo, sempre più Stati cercano di isolare i propri mercati per tentare di proteggere la loro economia nazionale. Invece di misure di apertura dei mercati tendenti al miglioramento della capacità concorrenziale e del clima d'investimento, si assiste invece ad un forte aumento delle misure protezionistiche dopo lo scoppio della crisi finanziaria ed economica mondiale nel 2008, e questo nonostante le ripetute promesse pubbliche di rinunciare a simili pratiche da parte dei membri del G20 e di numerosi altri Stati.

► 1340 misure protezionistiche a partire da novembre 2008

Benché il protezionismo assuma forme molto variabili e talvolta sottili, organismi internazionali quali l'OCSE e l'OMC¹ o gli ambienti scientifici, come il Global Trade Alert (GTA)², si sforzano di censire gli interventi. A partire dal mese di novembre 2008, Global Trade Alert ha registrato 1340 misure protezionistiche. Dopo un record negativo di dieci misure di discriminazione in media ogni settimana nel 2009, la situazione è nuovamente peggiorata nel corso del 2011. Secondo il rapporto congiunto dell'OCSE, dell'OMC e della CNUCED, 124 nuovi ostacoli al commercio sono stati repertoriati in tutto il mondo tra il mese di ottobre 2011 e il mese di maggio 2012. Sul totale del periodo, a partire dal novembre 2008, l'Argentina e la Russia sono in testa alla graduatoria degli Stati che praticano una politica protezionistica, seguite dai grandi Stati membri dell'UE e dai paesi emergenti asiatici. Per quanto attiene alle vittime di queste pratiche, si ritrovano in primo piano alcuni membri del G20 quali l'UE, la Cina, l'Argentina, l'India e l'Indonesia.

¹ OECD/WTO/UNCTAD (2012): Reports on G-20 Trade and Investment Measures (Mid-October 2011 to Mid-May 2012).

² Global Trade Alert informa in tempo reale sulle nuove disposizioni prese dagli Stati e che costituiscono degli ostacoli al commercio mondiale. Questa iniziativa è coordinata dal Centro di ricerca in politica economica (Center for Economic Policy Research) dell'Università di San Gallo, sotto la guida di Simon Evenett. Vedi www.globaltradealert.org.

► Le sovvenzioni all'esportazione e gli sgravi fiscali sono le discriminazioni più frequenti

Numerose misure protezionistiche di difficile individuazione

Con "misura protezionistica" non si intendono solo l'aumento dei dazi doganali o l'introduzione di quote d'importazione, ostacoli classici al libero scambio. Un'occhiata alle misure politiche che ostacolano gli scambi commerciali mostra che gli aiuti di Stato mirati sotto forma di sovvenzioni all'esportazione o di sgravi fiscali sono gli strumenti protezionistici ai quali si ricorre più frequentemente. A questi si aggiungono forme "più sottili", difficili da combattere giuridicamente nell'ambito dell'ordine economico mondiale attuale. Può trattarsi di esigenze amministrative o tecniche, di contributi minimi alla quota locale di creazione di valore, di restrizioni concernenti la concessione di visti, di limitazioni nella concessione di crediti alle società estere o di restrizioni all'importazione. Di conseguenza, intendiamo con protezionismo l'insieme delle misure statali che discriminano le attività economiche estere a profitto delle attività nazionali.

Gli Stati protezionistici si fanno male da soli

Secondo le stime attuali dell'OCSE, dell'OMC e della CNUCED, quasi il 3% del commercio mondiale è ostacolato da misure protezionistiche. Ma il principio del mercantilismo, ossia la promozione delle esportazioni e la limitazione delle importazioni, che ha avuto i suoi giorni di gloria al tempo del ministro delle finanze Jean-Baptiste Colbert, alla fine del 17° secolo, è superato. La struttura di produzione ha subito una profonda trasformazione e la produzione non è più localizzata, poiché tutte le tappe di produzione sono effettuate in tutto il mondo. Il commercio di prodotti, sia esso sotto forma di merci (componenti, materie prime, prodotti intermedi o prodotti semifiniti) o di prestazioni, ha assunto una certa dimensione negli scorsi anni.

► «Today, intermediate inputs represent 56 percent of world goods trade and 73 percent of global services trade.» Gurria, Angel, OECD Secretary General (19. April 2012: G-20: Understanding global value chains).

Uno Stato che adotta misure protezionistiche nuoce certo alle imprese estere desiderose di esportare i loro prodotti sul suo territorio, ma nuoce ancor più alla propria industria. Le barriere commerciali aumentano i costi d'importazione dei prodotti intermedi, ciò che rincara in seguito i prodotti finiti. Conseguenza di queste misure: la capacità concorrenziale internazionale dell'economia dello Stato interessato si riduce.

L'isolamento e il sovvenzionamento provocano distorsioni della concorrenza. I consumatori si devono confrontare con prezzi più elevati. Globalmente, gli incentivi all'innovazione diminuiscono e la trasformazione strutturale è ostacolata. A medio e a lungo termine, gli Stati che assumono misure protezionistiche si fanno male da soli. Essi provocano chiusure di imprese e perdita di impieghi, ossia esattamente ciò che volevano evitare. Menzioniamo anche, per concludere, il rischio di effetto domino, che minaccia di complicare ulteriormente la ripresa dell'economia mondiale.

Gli ostacoli indiretti al commercio sono quelli che nuocciono maggiormente all'economia svizzera

La maggior parte dei governi utilizzano le loro disposizioni protezionistiche in maniera tale da coinvolgere tutti gli attori economici esteri, indipendentemente dal paese d'origine. Con una quota d'esportazione (quota delle esportazioni di beni e di servizi rispetto al PIL) di circa il 54%, la Svizzera è caratterizzata da un forte orientamento internazionale e la nostra economia è particolarmente colpita.

► Lo studio del professor Evenett analizza per la prima volta l'impatto sull'economia svizzera

economiesuisse ha incaricato l'Istituto svizzero di ricerche in economia internazionale e in economia applicata dell'Università di San Gallo (SIAW-HSG) di studiare l'impatto delle pratiche discriminatorie della politica commerciale internazionale sugli interessi economici svizzeri.

La concentrazione del commercio estero svizzero lo protegge dagli effetti diretti

Lo studio Evenett/Fritz³ fa una distinzione tra ostacoli «diretti» e «indiretti» al commercio. Gli ostacoli commerciali diretti colpiscono unicamente le relazioni commerciali bilaterali tra i paesi responsabili e la Svizzera. Tra gli ostacoli diretti al commercio figurano misure come l'aumento dei dazi doganali o le clausole discriminatorie che accompagnano gli appalti pubblici. L'aumento dei dazi doganali di un paese A sulle importazioni di orologi provenienti dalla Svizzera è, ad esempio, considerato come un ostacolo diretto al commercio.

Per l'economia svizzera, gli effetti diretti del protezionismo internazionale sembrerebbero poco preoccupanti, anche se tendono a rafforzarsi evoluzioni meno visibili, come la forza persistente del franco. Evenett/Fritz sono del parere che durante i primi tre trimestri dell'anno trascorso, sono state oggetto di ostacoli diretti al commercio messi in atto dopo la fine del 2008 il 3,35% delle esportazioni svizzere (circa 5,2 miliardi di franchi), contro solo lo 0,12% delle importazioni (circa 160 milioni di franchi).

Tabella 1

► Il 3,35% delle esportazioni, di un valore di 5 miliardi di CHF, è interessato dagli ostacoli diretti al commercio.

Stima del commercio estero svizzero oggetto di protezionismo

In milioni di franchi

Valori assoluti	2008	2009	2010	2011
Importazioni, diretto	0	42	74	161
Esportazioni, diretto	78	2'576	6'035	5'189
Esportazioni, indiretto	6'987	85'865	106'714	
Parte del flusso commerciale totale	2008	2009	2010	2011
Importazioni, diretto	0,00 %	0,03 %	0,04 %	0,12 %
Esportazioni, diretto	0,04 %	1,37 %	2,97 %	3,35 %
Esportazioni, indiretto	3,24 %	45,79 %	52,43 %	

Fonte: Evenett, Simon/Fritz, Johannes (2012).

³ Evenett, Simon/Fritz, Johannes (2012) : Die negativen Auswirkungen des krisenbezogenen Handelsprotektionismus auf die Schweizer Aussenwirtschaft. Istituto svizzero di ricerche in economia internazionale e in economia applicata, Università di San Gallo.

L'impatto relativamente limitato dell'effetto diretto si spiega con la forte concentrazione del commercio estero svizzero su un piccolo numero di prodotti e partner e con la debole interazione tra i principali attori commerciali svizzeri e i paesi più protezionistici del mondo. La stragrande maggioranza delle importazioni e delle esportazioni è realizzata con un numero proporzionalmente esiguo di partner commerciali e una paletta di prodotti relativamente limitata: il 70% delle esportazioni svizzere sono destinate a dieci partner commerciali e provengono da sei settori. Questa forte condensazione del commercio estero protegge l'economia svizzera dalla maggioranza delle misure protezionistiche, ma la espone, per contro, ad una concentrazione dei rischi, come ad esempio un isolamento commerciale dell'UE o misure che concernono determinati gruppi di prodotti come i prodotti farmaceutici o gli orologi.

Grafico 1

► I principali mercati d'esportazione svizzeri sono rappresentati nel senso delle lancette dell'orologio, cominciando dalla Germania. La linea arancione indica l'importanza di un mercato per l'economia svizzera rispetto agli sbocchi offerti dal mercato tedesco. La cifra così realizzata con il secondo mercato d'esportazione della Svizzera, gli Stati Uniti, rappresenta solo la metà di quella realizzata con la Germania. Secondo lo stesso principio, la linea rossa tratteggiata illustra una graduatoria degli Stati più protezionistici al mondo. La zona delimitata dalla linea arancione e dalla linea rossa corrisponde all'intersezione tra le due classifiche. Questo grafico mostra che l'importanza per le esportazioni svizzere verso gli Stati più protezionistici - l'Argentina e la Russia - non rappresenta che una frazione di quella della Germania.

Confronto tra i principali mercati d'esportazione svizzeri e gli Stati più protezionistici



Spiegazione: Le quote dei paesi sono stabilite in funzione del valore più elevato.
 Mercati d'esportazione: quota delle esportazioni destinate alla Germania rispetto al totale delle esportazioni = 1
 Politica commerciale: quota delle misure protezionistiche dell'Argentina rispetto a quelle osservate a livello mondiale = 1

Fonte: Evenett, Simon/Fritz, Johannes (2012).

Importanti effetti indiretti

Nel caso di ostacoli al commercio indiretti, il paese A concede alle proprie imprese sovvenzioni all'esportazione e aiuti statali. Questo tipo di discriminazione può ad esempio assumere la forma di un credito d'imposta alle imprese farmaceutiche del paese A in controvalore delle loro esportazioni. Un'azienda farmaceutica svizzera è dunque confrontata, su un mercato d'esportazione comune nel paese B, ad una concorrenza artificiale sotto forma di una pressione supplementare sui prezzi da parte del fornitore del paese A. Le imprese svizzere che esportano prodotti farmaceutici nel paese B soffrono pertanto a causa delle sovvenzioni all'esportazione. Si parla di ostacoli "indiretti" al commercio, poiché essi si manifestano in un paese terzo.

► Il 52% delle esportazioni, pari ad un valore di 106,7 miliardi di CHF, sono potenzialmente oggetto di ostacoli indiretti al commercio

Oltre alla forza del franco e alla debolezza della crescita, il problema principale del commercio estero della Svizzera risiede in questi ostacoli indiretti, ossia le sovvenzioni all'esportazione. Lo studio Evenett/Fritz stima che nel 2010 la metà delle esportazioni svizzere sono state confrontate ad una concorrenza sleale nei loro gruppi di prodotti (circa 106,7 miliardi di franchi). Lo studio qualifica il volume del commercio estero potenzialmente interessato, ma non può quantificare le ripercussioni sulle imprese di questa pressione sui prezzi. Nel contesto attuale caratterizzato dalla forza del franco, una pressione sui prezzi anche relativamente debole può avere un impatto importante sulla redditività delle imprese svizzere.⁴

Secondo i dati di Global Trade Alert, i programmi di sovvenzioni all'esportazione talvolta mondiali che concernono gli interessi della Svizzera sono in totale 27. I principali programmi provengono principalmente dalle nazioni industriali emergenti. Gli esportatori di prodotti tessili e di pelletteria beneficiano di aiuti statali in India, ma anche nella Repubblica popolare cinese. Il governo cinese ha del resto introdotto nel 2009 una serie di esoneri fiscali di grande portata specifici alle esportazioni. Global Trade Alert cita anche, fra gli ostacoli indiretti al commercio, le sovvenzioni statali all'esportazione di cui beneficia l'industria brasiliana dei beni di consumo. Sono inoltre state segnalate misure di promozione di prodotti agricoli e di prodotti "verdi" nell'ambito dell'Unione europea e in Gran Bretagna. Il numero elevato di misure indirette che concernono l'industria svizzera d'esportazione si spiega in particolare con le sovvenzioni all'esportazione della Cina e i numerosi mercati d'esportazione comuni.

Tabella 2

► Il numero elevato di misure indirette che concernono l'industria svizzera d'esportazione si spiega in particolare con le sovvenzioni cinesi all'esportazione e i numerosi mercati d'esportazione comuni.

Paesi responsabili e importanza degli ostacoli indiretti all'esportazione

In milioni di franchi

Responsabili	2008	2009	2010
Argentina	0	0	2'487
Brasile	0	0	6'558
Cina	6'011	55'909	61'699
Unione europea	0	145	171
India	1'035	10'851	32'264
Regno Unito	0	20'181	30'618
Totale mondiale	6'987	85'865	106'714
Quota delle esportazioni svizzere interessate	3,24 %	45,79 %	52,43 %

Fonte: Evenett, Simon/Fritz, Johannes (2012).

⁴ Questa stima comparativamente elevata degli ostacoli indiretti all'esportazione dev'essere interpretata con prudenza. Contrariamente alle misure chiaramente mirate come l'aumento dei dazi doganali, non è sempre facile identificare i beneficiari e le vittime delle sovvenzioni all'esportazione.

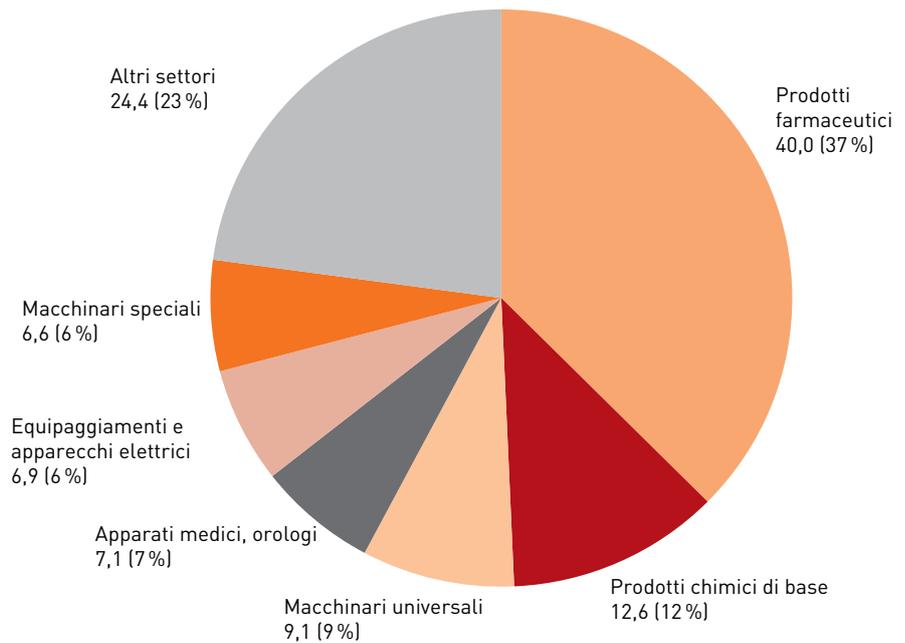
Dal punto di vista dell'economia svizzera nel suo insieme, la concorrenza spinta artificialmente nel settore dei prodotti farmaceutici è di gran lunga l'ostacolo commerciale più importante. Essa è all'origine di quasi due terzi del valore degli ostacoli indiretti all'esportazione. Anche l'industria chimica e la costruzione di macchine registrano quote importanti.

Grafico 2

► La concorrenza spinta artificialmente nel settore dei prodotti farmaceutici è di gran lunga l'ostacolo commerciale più importante.

Valore e ripartizione degli ostacoli indiretti all'esportazione

In miliardi di franchi



Fonte: Evenett, Simon/Fritz, Johannes (2012).

Esigenze in materia di politica economica

Gli ostacoli diretti all'importazione e all'esportazione esercitano sul commercio estero svizzero una pressione relativamente debole ma in aumento. Gli ostacoli indiretti al commercio hanno un impatto nettamente più importante. La pressione artificiale sui prezzi derivante dagli aiuti statali e dalle sovvenzioni all'esportazione limita il margine di manovra degli esportatori svizzeri in termini di prezzi, ciò che ha un effetto particolarmente dannoso in questo momento caratterizzato dalla forza persistente del franco.

► Giuridicamente, le imprese e i paesi hanno spesso le mani legate

Un gran numero di «nuove» forme di protezionismo non contravvengono al diritto commerciale internazionale (OMC) o possono essere giustificate dalla protezione della salute, dell'ambiente o dell'ordine pubblico e della sicurezza. Inoltre, nel caso di investimenti diretti danneggiati a causa di espropriazioni dirette o indirette, è possibile inoltrare denuncia contro lo Stato responsabile presso il Centro internazionale per il regolamento delle controversie relative ad investimenti (ICSID). Ma le due varianti richiedono generalmente molto tempo e sono solo scarsamente efficaci a corto e medio termine.

La Svizzera può fare molto in materia di politica economica e questo a vari livelli:

► Mantenere la „Peer pressure“

1. Sorveglianza e denunce

Oltre al dispositivo dell'OMC, la sorveglianza sistematica e la pubblicazione di un «libro dei peccati» da parte di organizzazioni internazionali quali l'OMC o l'OCSE e dei media, potrebbero aver contribuito al fatto che le misure protezionistiche non abbiano registrato un aumento ancor più evidente. La Svizzera deve continuare ad impegnarsi con i paesi che condividono questa visione a favore dell'apertura dei mercati e contro il protezionismo. Gli evidenti attacchi alla libertà di commercio devono essere mostrati apertamente. Dal momento che gli interessi di imprese svizzere sono colpiti da misure protezionistiche, la Svizzera deve mettere il tema all'ordine del giorno dell'OMC, inoltrare denuncia, se necessario, contro i governi interessati o partecipare alle denunce di altri paesi quale paese terzo. Questa procedura concerne anche le violazioni del diritto dei brevetti e dei marchi.

2. Rafforzamento del dispositivo regolamentare

Attualmente, i governi nazionali varano misure autorizzate o non trattate dal diritto commerciale internazionale. Le regole relative alle sovvenzioni sono meno restrittive di quelle che concernono i diritti d'importazione. A lungo termine, è auspicabile porre rimedio a questa disparità nella severità delle regolamentazioni in seno all'Organizzazione mondiale del commercio, anche se un regime migliore presenterebbe ancora delle lacune e dunque un margine di manovra per le misure protezionistiche.

3. Smantellamento delle misure protezionistiche

L'abolizione delle barriere commerciali introdotte in periodi di crisi deve essere messa in atto. A seguito della pressione sui budget pubblici, i governi nazionali tenteranno di riprendere progressivamente i programmi di sovvenzionamento al loro livello antecedente la crisi. I programmi d'austerità non basteranno tuttavia per eliminare tutti gli aiuti statali introdotti durante la crisi.

4. Migliorare l'accesso al mercato

Tenuto conto del blocco dei negoziati di Doha condotti sotto l'egida dell'OMC, occorre continuare i negoziati relativi ad accordi di libero scambio con la Cina, l'India, il gruppo Russia/Bielorussia/Kazakhstan, il Vietnam o l'Indonesia. Le discussioni condotte a questo scopo devono inoltre estendersi ai temi come gli ostacoli commerciali non tariffali, una migliore protezione del diritto dei brevetti e dei marchi, gli sgravi commerciali in materia di sdoganamento, il divieto delle restrizioni d'esportazione o i mercati pubblici. Nel complesso, è la qualità degli accordi ad essere determinante, e non la quantità. Occorre inoltre cercare di avviare dei negoziati su un accordo di libero scambio con il Mercosur e tendere ad un miglioramento delle condizioni commerciali con gli Stati Uniti.

5. Rafforzare la diplomazia economica

Le imprese svizzere e le associazioni di categoria sono invitate a denunciare il più rapidamente possibile le discriminazioni constatate presso le competenti autorità svizzere. I dossier saranno in seguito trattati dalla diplomazia economica, ad esempio nell'ambito di commissioni miste o di visite di Stato.

6. Optare per l'integrità in materia di politica commerciale

Il ricorso alla panoplia dell'isolamento e del sovvenzionamento della propria industria d'esportazione non è la via da seguire e occorre assolutamente rinunciarvi, nell'interesse dell'economia. Per ragioni di credibilità di politica economica estera, la Svizzera deve limitare le misure protezionistiche e ridurre ad esempio le sue eccessive sovvenzioni agricole.

7. Nessun autogoal

Il nostro paese dispone di tutti gli strumenti per beneficiare anche in futuro di condizioni commerciali ottimali. Si tratta dunque di evitare di tirarsi la classica zappa sui piedi. Nella situazione attuale, misure d'accompagnamento eccessive, un diritto delle società rigido e regolamentato a oltranza come proposto dall'iniziativa Minder, una regolamentazione abusiva dei mercati finanziari o il posticipo delle riforme necessarie in materia di fiscalità delle imprese costituirebbero dei veri autogoal.

Tenuto conto della forza del franco, le imprese sono tenute a continuare sulla via dell'innovazione, a posizionarsi in maniera mirata nelle catene mondiali di creazione di valore e, se necessario, a concludere delle Joint Ventures internazionali sui mercati d'esportazione. E' tuttavia importante ricorrere sistematicamente agli accordi di libero scambio. Quando questi si scontrano con difficoltà derivanti dal protezionismo, le imprese sono chiamate ad informare le loro associazioni di categoria e le autorità competenti fornendo loro indicazioni concrete.

Informazioni:

jan.atteslander@economiesuisse.ch
peter.flueckiger@economiesuisse.ch

Impressum

economiesuisse, Federazione delle imprese svizzere
Hegibachstrasse 47, Casella postale, CH-8032 Zurigo
www.economiesuisse.ch