

FORMULE DI RIDUZIONE TARIFFARIA ED EFFETTI SULLA DISTRIBUZIONE DEI DAZI DEI PRODOTTI MANUFATTI

di Luca De Benedictis e Michele Di Maio*

1. Introduzione

La riduzione tariffaria è stata, fin dal primo round negoziale del General Agreement on Tariffs and Trade (Gatt) (1947) l'oggetto principale delle negoziazioni multilaterali sul commercio internazionale¹. Ne ha costituito l'unico tema negoziale per i primi cinque Round² ed è rimasta ben presente anche nell'agenda dei quattro Round successivi³, compresa l'attuale Doha Development Agenda. Sino al Kennedy Round (1964-1967) la negoziazione ha essenzialmente riguardato le riduzioni tariffarie sui prodotti industriali della manifattura. Oggi - in ruolo secondario rispetto al quella del settore agricolo - la futura liberalizzazione tariffaria multilaterale dei prodotti manufatti è condotta all'interno del tavolo negoziale della World Trade Organization (WTO) sul Non-agricultural market access (NAMA).

Durante i primi cinque Round negoziali della storia del Gatt le negoziazioni procedettero per concessioni bilaterali nella riduzione dei dazi - concessioni che si estendevano poi al resto dei membri dell'Accordo per il principio della nazione più favorita - e si strutturarono secondo uno schema line-by-line, ovverossia negoziando riduzioni delle singole linee tariffarie, prodotto per prodotto. Con il Kennedy Round l'approccio negoziale subisce un notevole cambiamento di metodo e, per la prima volta, la liberalizzazione tariffaria viene condotta non più attraverso le abituali concessioni sui singoli beni ma adottando una formula di riduzione dei dazi da applicare a tutte le linee tariffarie. In quella occasione i Paesi membri si accordarono sull'applicazione di una formula lineare che riducesse tutte le tariffe del 50 per cento:

$$t_1 = a \cdot t_0 \quad (1)$$

dove t_0 indica il livello del dazio iniziale, t_1 è il livello del dazio finale e il parametro a rappresenta il coefficiente di riduzione, in questo caso pari a 0,5. Tale formula venne applicata solo ai dazi sui beni industriali, mentre per i beni agricoli si optò ancora per una negoziazione line-by-line⁴.

* Luca De Benedictis è professore straordinario di economia internazionale presso l'Università degli Studi Macerata; Michele Di Maio è assegnista di ricerca presso il medesimo ateneo. Il presente contributo è frutto di una collaborazione all'interno del progetto PRIN DDA-RN 2004-206 coordinato dal prof. Paolo Guerrieri Paleotti.

¹. Per una analisi dettagliata del Gatt e della Wto si veda Jackson (1997) o come breve introduzione Narlikar (2005). Alcuni volumi pubblicati in italiano possono costituire una valida guida informativa, tra questi si consiglia l'agile introduzione al tema di Parenti (2002), il volume di Iapadre e Pagani (2002) e il volume curato da Guerrieri Paleotti (2003).

². I primi cinque Round negoziali hanno preso il via nel 1947 a Ginevra, nel 1949 a Annecy, nel 1951 a Torquay, nel 1956 a Ginevra e nel 1960 nuovamente a Ginevra. Quest'ultimo Round negoziale ha preso la sua denominazione dal Segretario al Tesoro statunitense Douglas Dillon ed è stato il primo Round a durare più di un anno, dal 1960 al 1962. L'oggetto esclusivo di tutti questi Round negoziali sono sempre stati i dazi.

³. I quattro Round successivi sono stati il Kennedy Round (1964-1967), il Tokyo Round (1973-1979), l'Uruguay Round (1986-1994) e l'attuale Round negoziale denominato Doha Development Agenda (2001-).

⁴ Il Round determinò una riduzione media dei dazi sui prodotti industriali pari a circa il 35 per cento, inferiore al coefficiente di riduzione negoziato perché venne riservata agli stati membri la possibilità di

Il Kennedy Round portò anche alla messa in atto di un principio fondamentale del Gatt che era rimasto sino ad allora inapplicato: il principio di less-than-full-reciprocity. Questo prevede che le concessioni fra paesi industrializzati e Paesi in Via di Sviluppo (PVS) possano essere asimmetriche e che debbano essere meno onerose per i secondi⁵. Tale principio – e soprattutto le modalità della sua applicazione e la sua inclusione all'interno della formula di riduzione tariffaria - è a tutt'oggi fonte di profondi dissensi all'interno dell'attuale Round negoziale (Charlton e Stiglitz 2005, Fisher 2006).

Con il Tokyo Round le modalità di riduzione tariffaria mutarono ulteriormente. I Paesi membri si accordarono per applicare ai dazi sui beni industriali una cosiddetta formula “di armonizzazione”, ovvero una formula caratterizzata dalla proprietà di ridurre la dispersione tra le diverse linee tariffarie, applicando maggiori riduzioni ai dazi più elevati. La formula era la stessa formula lineare adottata nel Kennedy Round, dove, in questo caso, il coefficiente di riduzione a , indicato nell'equazione 1, variava a seconda del dazio di partenza, al fine di differenziare l'effetto della formula tra paesi industrializzati e PVS.

Durante l'Uruguay Round gli Stati membri optarono per il raggiungimento di un obiettivo in termini di media tariffaria. Per i prodotti manifatturieri si convenne sulla riduzione del 33 per cento delle medie tariffarie nazionali e si stabilì di lasciare ampia autonomia ai singoli paesi sulla scelta delle modalità per raggiungere tale obiettivo. Non venne dunque concordata alcuna formula di riduzione tariffaria, come invece si stabilì all'interno del negoziato agricolo⁶. L'unica regola generale stabilita nel negoziato NAMA fu quella di prendere come dazi di riferimento per l'applicazione delle riduzioni concordate i bound rates - ovvero il livello massimo dei dazi già fissato in negoziazioni precedenti - o in presenza di unbound rates- cioè di dazi non oggetto di precedenti contrattazione - il valore dei dazi applicati nel Settembre 1986.

Con il nono Round negoziale apertosi con la Doha Declaration del 2001 le negoziazioni NAMA stabilirono rapidamente che la formula di riduzione tariffaria sarebbe stata di tipo non lineare. Se su questo aspetto vi era ampia convergenza di opinioni, dall'altro canto le opinioni sono state a lungo divise su quale fosse la specifica formula e gli specifici valori dei parametri da utilizzare.

2. Due formule a confronto

Durante il negoziato in atto diversi Paesi – gli Stati Uniti d'America⁷, la Cina, la Corea del Sud e l'India - hanno presentato diverse proposte di formula di riduzione tariffaria. Queste possono essere divise in due tipologie. Da un lato ci sono quelle basate su una classica “formula svizzera” contenente un unico parametro che indica il valore massimo raggiungibile da ogni linea tariffaria. La negoziazione deve quindi determinare come il parametro debba differenziarsi tra PVS e paesi industrializzati, in

escludere dall'applicazione della formula alcuni beni giudicati dai singoli Paesi di particolare importanza per le loro economie, i così detti prodotti sensibili.

⁵ Un accordo che soddisfacesse questo principio potrebbe, ad esempio, prevedere che i dazi dei PVS si debbano ridurre, in termini percentuali, meno rispetto a quelle dei paesi avanzati.

⁶ Nell'Uruguay Round si arrivò all'accordo di ridurre le tariffe agricole di una percentuale fissa del 36 per cento da realizzarsi in 6 anni, con una riduzione minima del 15 per cento per ogni prodotto.

⁷ <http://docsonline.wto.org> – USA - Communication from the United States – Document Code: TN/MA/W/18; Cina - Proposal of the People's Republic of China – Document Code: TN/MA/W/20; Corea del Sud - Contribution Paper from Korea – Document Code: TN/MA/W/6/Add.1; India - Submission by India – Document Code: TN/MA/W/10/Add.2.

modo da tener conto del principio di less than full reciprocity. D'altro lato vi sono quelle proposte che introducono nella "formula svizzera" anche un secondo parametro che indica la media della distribuzione della tariffa attuale. La ratio di questa proposta è che con questo secondo parametro si terrebbe esplicitamente conto del principio di less than full reciprocity a cui deve aderire il processo negoziale. Allo stato attuale la controversia tra le due parti è ancora aperta e dalla soluzione della stessa dipende la conclusione positiva del negoziato. Per meglio comprendere il senso di tale controversia è bene evidenziare quali siano le caratteristiche e le implicazioni di entrambe le formule.

La "formula svizzera" esprime una relazione non lineare tra il livello attuale del dazio e quello risultante in seguito alla riduzione tariffaria:

$$t_1 = \frac{a \cdot t_0}{a + t_0} \quad (2)$$

dove, come nell'equazione 1, t_0 indica il livello del dazio iniziale, t_1 è il livello del dazio finale e il parametro a rappresenta il coefficiente di riduzione tariffaria oggetto di negoziazione. Formalmente, questo costituisce un asintoto superiore alla distribuzione dei dazi e ne definisce quindi una approssimazione del dazio massimo. La proposta negoziale dell'Unione Europea⁸, condivisa dalla gran parte dei paesi industrializzati, prevede una totale esenzione dall'applicazione della formula di riduzione tariffaria per i paesi meno sviluppati (LDCs), l'applicazione di un parametro $a=15$ per i PVS e di un parametro $a=10$ per i paesi industrializzati.

La figura 1-A rappresenta graficamente l'effetto dell'applicazione della "formula svizzera" ad una distribuzione tariffaria con dazi ad valorem compresi nell'intervallo 1-100 considerando i due gruppi di paesi: i paesi industrializzati (linea rossa) e i PVS (linea blu). Nella figura 1-B viene evidenziata la percentuale di riduzione che la formula applica ai vari livelli di dazio di partenza per i due gruppi di paesi.

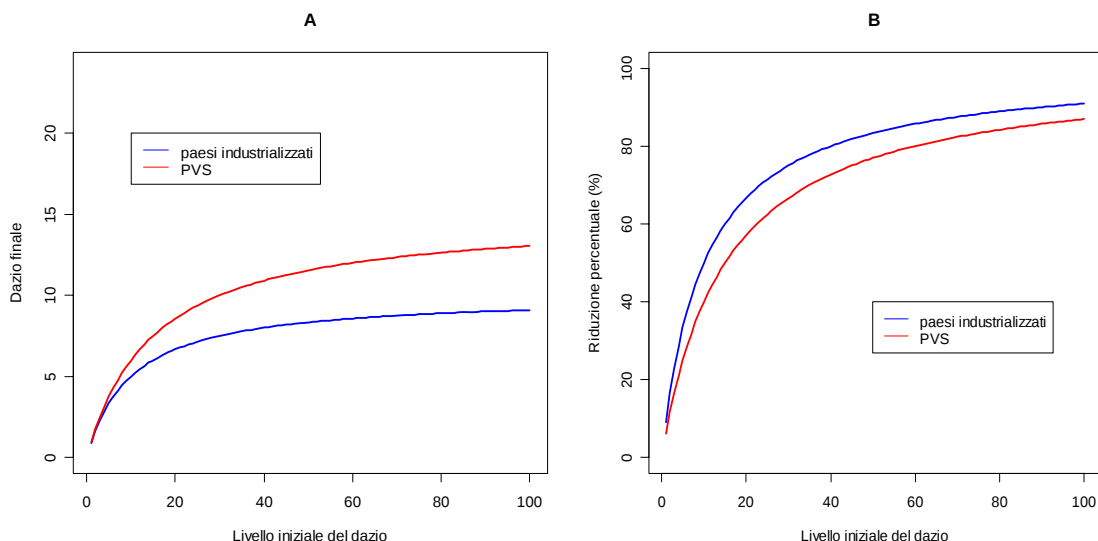
Come risulta evidente, la "formula svizzera", fissando un valore massimo, corrispondente al valore di a , elimina i picchi tariffari. Inoltre, comprime in modo rilevante la dispersione tra i dazi⁹ e una forte riduzione della media tariffaria¹⁰. Quindi, tramite il coefficiente di riduzione tariffaria è possibile ottenere contemporaneamente tre dei fondamentali obiettivi del negoziato NAMA. Mentre il principio di less than full reciprocity, deve essere perseguito attraverso l'applicazione di coefficienti diversi per paesi diversi. Tale differenziazione genera una riduzione nei dazi percentualmente diversa tra PVS e paesi industrializzati.

Figura 1. Formula svizzera con parametri proposti dall'Unione Europea: (A) riduzione tariffaria; (B) percentuale di riduzione.

⁸ Questa è datata 10 ottobre 2005 ed è contenuta nello Statement of EU conditional negotiating proposal <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/589&format=HTML&aged=0&language=en&guiLanguage=en> – Statement by EU conditional negotiating proposals by Peter Mandelson. La medesima proposta è stata riconfermata nel maggio 2007.

⁹ Nello schema tariffario utilizzato come esempio lo scarto passa da un intervallo 1-100 ad uno 0-15 per i paesi industrializzati e 0-10 per i PVS).

¹⁰ La media tariffaria passa dal 50 per cento al 7,6 (paesi industrializzati) e al 10,4 per cento (PVS).



Il fronte contrapposto all'utilizzazione della "formula svizzera" standard si è compattato intorno alla proposta congiunta depositata dall'Argentina, dal Brasile ed dall'India (ABI) il 15 aprile 2005¹¹. In tale proposta viene precisato come vi debba essere una differenza tra il principio dello Special and differentiated treatment, contenuta nella Doha Agenda, e il principio di less than full reciprocity, alla base del sistema Gatt/WTO. Mentre il primo è un principio che deve essere contenuto all'interno della formula da utilizzare, il secondo riguarda invece l'applicazione della formula stessa a paesi con grado di sviluppo diverso e a settori giudicati sensibili, qualsiasi sia la formula adottata. La formula ABI è analoga alla "formula svizzera" ma pondera il coefficiente di riduzione tariffaria con la media tariffaria di ogni paese:

$$t_1 = \frac{(B \cdot t_a \cdot t_0)}{(B \cdot t_a + t_0)} \quad (3)$$

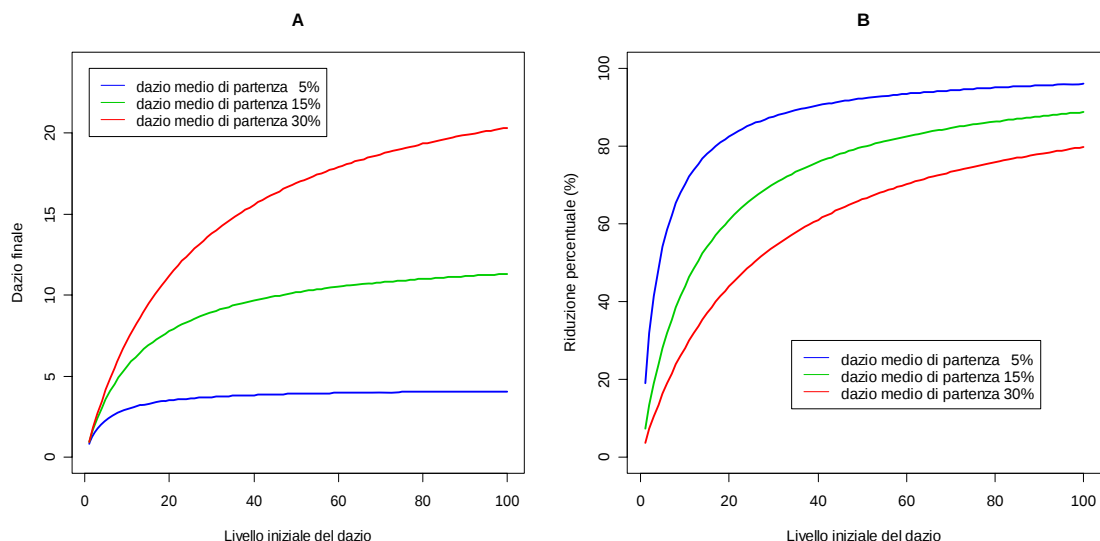
dove t_a è l'attuale media tariffaria del paese membro e B è il coefficiente di riduzione oggetto di negoziazione¹². Il prodotto di questi due parametri dà come risultato il coefficiente a della formula svizzera (equazione 2). Dato che tale coefficiente rappresenta il livello massimo raggiungibile dai dazi dopo l'applicazione della formula, ciò implica che tale livello massimo verrà in questo caso a dipendere direttamente dalla media tariffaria di ogni singolo Paese. Fissando B a un valore di 0,85 e assumendo che le medie tariffarie di tre diversi paesi siano pari al 5, al 15 e al 30 per cento¹³ possiamo osservare gli effetti dell'applicazione della formula ABI nelle figure 3 e 4.

Figura 2. Formula ABI con coefficiente di riduzione 0,85: (A) riduzione tariffaria; (B) percentuale di riduzione. Parametri proposti dall'Unione Europea

¹¹ <http://docsonline.wto.org> – Communication to the Negotiating Group on Non-Agricultural Market Access from Argentina, Brazil and India – Document Code: TN/MA/W/54.

¹² Nella proposta negoziale viene specificato anche il modo in cui si debba operare in presenza di dazi non consolidati (unbound tariffs). In particolare si tratta di apportare una modifica alla formula per fare in modo che agisca sulla media tariffaria piuttosto che sul singolo dazio: in questo modo, pur in presenza di linee tariffarie non ancora fissate, applicando tale formula si può ottenere una media tariffaria da perseguire nel fissare i dazi ancora liberi. Per comodità di analisi, e anche perché la formula aggiuntiva non apporterebbe significativi risultati al nostro lavoro, tralascieremo questa formula secondaria e prenderemo in considerazione solo quella principale.

¹³ In termini di equivalenza rispetto al coefficiente della "formula svizzera" il prodotto tra il parametro B e le medie dei tre Paesi determina un coefficiente a rispettivamente pari a 4,25; 12,75 e 25,5.



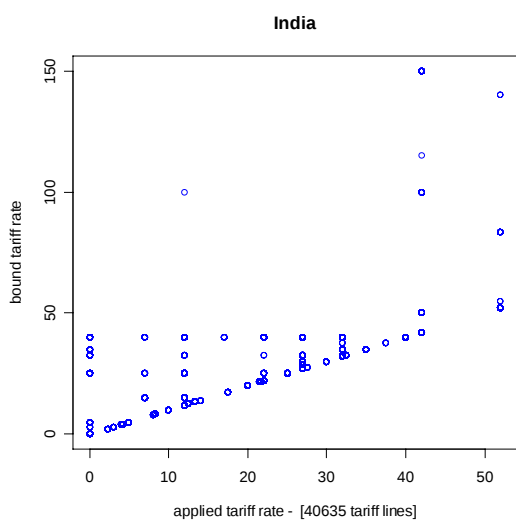
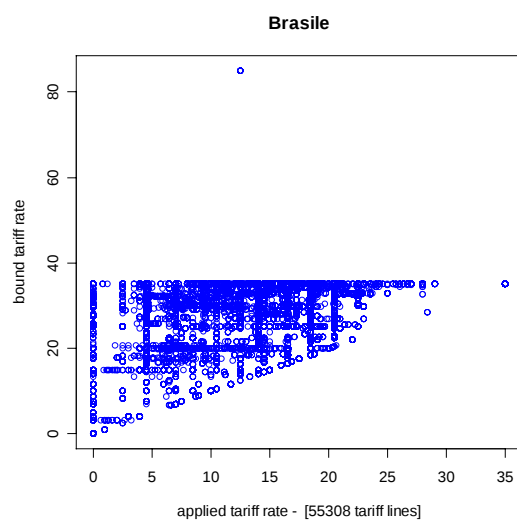
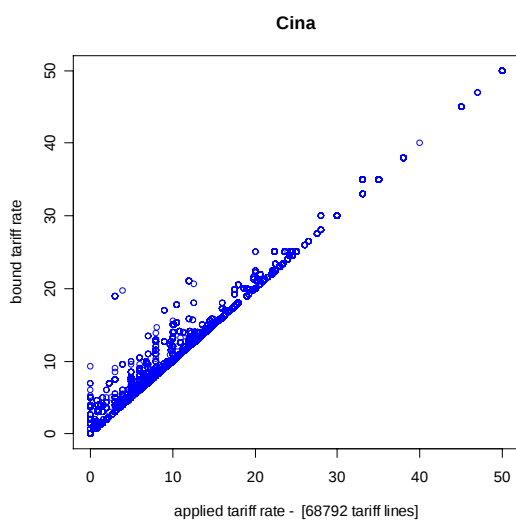
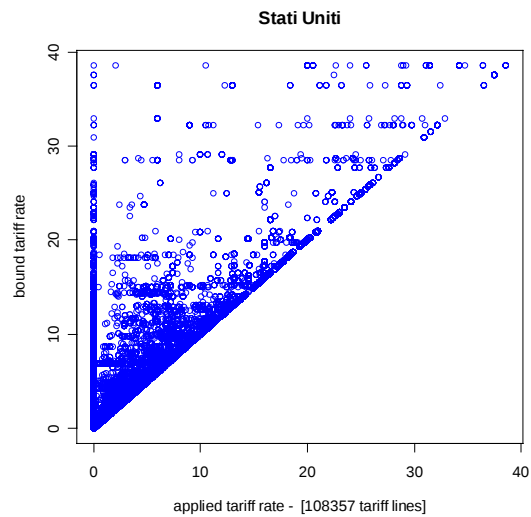
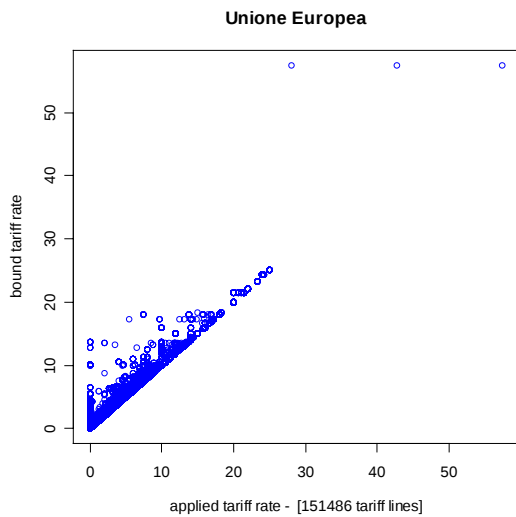
In termini generali, le proprietà della formula ABI sono analoghe a quelle della “formula svizzera”, ma ai Paesi con media tariffaria più elevata viene garantito un dazio massimo più elevato e una proporzione di riduzione minore, e viceversa.

3. “Acqua nei dazi”

La corretta valutazione dell’effetto delle diverse formule di riduzione tariffaria dipende dalla tipologia di dazio a cui la formula deve essere applicata. La riduzione tariffaria può infatti riguardare o le linee tariffarie consolidate – quelle che abbiamo indicato, seguendo la terminologia della WTO, come bound tariffs, – o i dazi effettivamente applicati o applied tariffs. La differenza negli effetti sulla distribuzione dei dazi può essere sostanziale in presenza di quella che - sempre nella terminologia della WTO – viene definita “acqua bei dazi” o water in tariffs, ovvero sia un rilevante scarto tra dazi bound e applied. Poiché la negoziazione sulle riduzioni tariffarie avviene generalmente sui dazi bound, diviene fondamentale quindi identificare la percentuale di bounding nelle linee tariffarie (Francois, van Meijl e van Tongeren, 2005; Bchir, Jean e Laborde, 2005). Si potrebbe infatti verificare che, nel caso di una rilevante presenza di water in tariffs, il processo di riduzione tariffaria porti unicamente ad un avvicinamento dei dazi bound ai dazi applicati senza incidere su questi ultimi. La struttura tariffaria realmente applicata resterebbe quindi la medesima e non si avrebbe alcun effetto in termini di liberalizzazione degli scambi.

Nella figura 3 abbiamo visualizzato la differenza esistente tra dazi bound, indicati sull’asse verticale e dazi applicati, indicati sull’asse orizzontale, in cinque diversi casi. Ogni singolo punto identifica a livello bilaterale il livello del dazio bound e di quello applied associato ad ogni linea tariffaria. Se i due fossero sempre coincidenti tutte le osservazioni si concentrerebbero lungo la diagonale principale. Se invece l’area superiore rispetto alla stessa diagonale appare caratterizzata dalla presenza di numerose osservazioni ciò indica una variegata, diffusa e significativa presenza di water in tariffs. Infine, il numero complessivo di dazi bilaterali è indicato in parentesi con riferimento ad ogni paese.

Figura 3. Water in tariffs



Tra i paesi industrializzati, l'Unione Europea mostra una relativamente scarsa presenza di water in tariffs. Il rapporto tra dazi bound e applied è grosso modo costante con alcune notevoli eccezioni sui dazi più elevati. Gli Stati Uniti mostrano invece una rilevanza più sostanziale del fenomeno. I punti nel grafico non si distribuiscono lungo la diagonale principale indicando una più ampia variabilità nella relazione tra i due dazi. Tra i PVS la situazione appare ancor più differenziata. La Cina, entrata nella

WTO nel 2001, ha necessariamente consolidato i suoi dazi al livello di quelli previsti dalla clausola della nazione più favorita. Questo fa sì che la differenza tra dazi bound e applied sia effettivamente minima. Anche per questo motivo la Cina sostiene, all'interno del negoziato, una posizione che propone l'esenzione dalla liberalizzazione tariffaria dei Paesi nuovi entranti nell'Organizzazione. Il fenomeno della water in tariffs è invece macroscopico nel caso del Brasile. La differenza tra dazi bound e applied è ampia e variegata, come indica la densità dei punti nel rispettivo grafico. Il caso Indiano è anch'esso peculiare. La distribuzione estremamente rada dei punti nello spazio delineato dal grafico non deve trarre in inganno. Tale raffigurazione non indica una scarsa rilevanza del fenomeno della water in tariffs ma invece mostra una specifica caratteristica della tariffa indiana: l'utilizzo di un numero limitato di aliquote tariffarie¹⁴. In corrispondenza di alcune di queste (quelle con un dazio pari, ad esempio, al 8, 12, 22 per cento e non solo) la differenza tra dazi bound e applied è anche nel caso indiano ampia e variegata.

In termini generali, la differente rilevanza del fenomeno della water in tariffs a livello nazionale implica che una regola comune nel trattamento dei dazi unbound e nel consolidamento dei dazi applicati debba essere la premessa necessaria per ovviare a possibili discriminazioni tra paesi negli effetti della riduzione tariffaria sul processo di liberalizzazione commerciale. L'adozione della medesima formula di riduzione tariffaria e dei medesimi coefficienti di riduzione porterebbero a gradi di liberalizzazione commerciale anche molto differenti in Paesi in cui il fenomeno della water in tariffs sia più o meno rilevante.

4. Gli effetti sulla distribuzione tariffaria

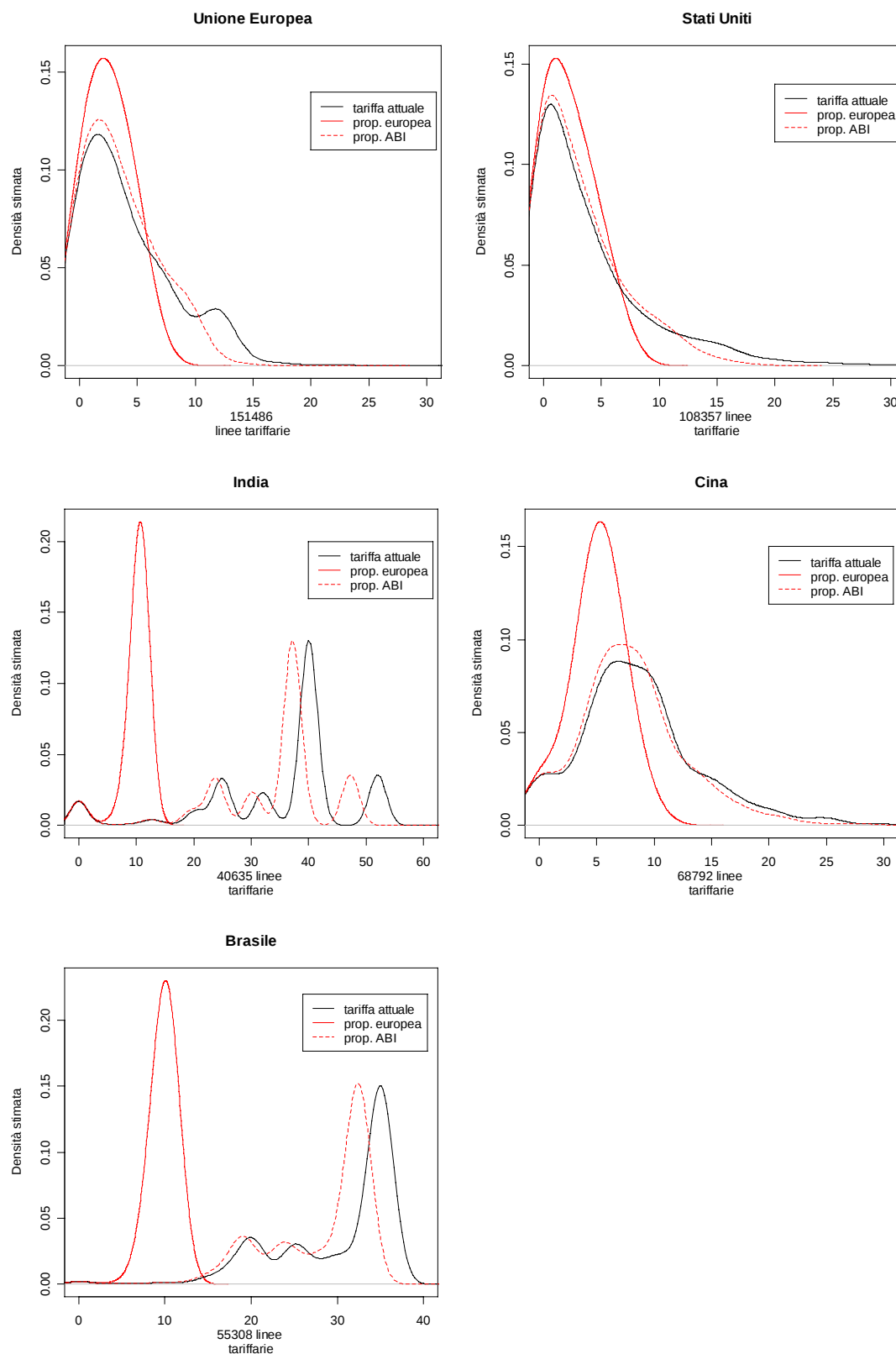
Per valutare le implicazioni dell'applicazione alternativa delle due formule su cui il negoziato NAMA si è polarizzato ne abbiamo simulato l'effetto sulla struttura tariffaria nei cinque casi specifici sopra esaminati. Nella figura 4 sono rappresentate le funzioni di distribuzione stimate¹⁵ della struttura tariffaria dell'Unione Europea, degli Stati Uniti, della Cina, del Brasile e dell'India. La curva continua nera rappresenta nei cinque diversi casi la densità stimata della funzione di distribuzione dei dazi bound attuali. La curva continua rossa rappresenta invece la funzione di distribuzione ottenuta in seguito all'applicazione della "formula svizzera" contenuta nella proposta dell'UE, con un parametro $a=15$ nel caso della Cina, del Brasile e dell'India e di un parametro $a=10$ per i paesi industrializzati. La curva spezzata rossa rappresenta invece la funzione di distribuzione ottenuta in seguito all'applicazione della "formula svizzera modificata" proposta da Argentina, Brasile e India in cui il parametro B sia ponderato con la media tariffaria attuale.

Nel caso del UE l'adozione della proposta ABI modifica marginalmente la funzione di distribuzione dei dazi, limitandosi a eliminare la seconda moda corrispondente con i dazi compresi tra il 10 e il 15 per cento. L'adozione della proposta europea ne modifica invece la struttura, concentrano la distribuzione intorno al valore mediano del 4 per cento. Il caso statunitense è del tutto analogo a quello europeo e la mediana della distribuzione nel caso della proposta europea si posiziona intorno ad un valore del 3 per cento. Sia per gli USA che per la UE l'effetto sui picchi tariffari è notevole.

¹⁴ Si noti che il numero di dazi bilaterali che costituisce la tariffa indiana è pari a 40635. La scarsa numerosità dei punti nel grafico indica quindi che molti delle coppie bound - applied sono sovrapposte inducendo una distorsione visiva del fenomeno della water in tariff.

¹⁵ La densità stimata è stata ottenuta attraverso una Kernel function gaussiana con una banda ottimale sovrapposta pari al 15 per cento delle osservazioni (Silverman, 1986).

Figura 4. Effetto delle formule ABI con coefficiente di riduzione 0,85: (A) riduzione tariffaria; (B) percentuale di riduzione. Parametri proposti dall'Unione Europea



Per i PVS gli effetti nell'utilizzo delle due formule proposte sono invece assai più marcati. L'applicazione della proposta ABI determina un moderato spostamento della distribuzione verso sinistra, più accentuato nel caso dell'India e del Brasile che della Cina. L'applicazione della proposta europea determina invece un cambiamento sostanziale nella funzione di densità, sia nel caso cinese ma soprattutto in quello

indiano e brasiliano. In questi due Paesi la presenza di un dazio massimo pari al 15 per cento modifica radicalmente la struttura tariffaria e questo spiega chiaramente la forte opposizione di questi PVS alla proposta negoziale europea.

5. Conclusioni

Dopo una lunga pausa negoziale durata sei mesi i negoziatori NAMA hanno ripreso il confronto nel maggio 2007. Dalla riunione non sono però emerse specifiche novità. Gli Stati Uniti e l'UE hanno riproposto l'utilizzo di una "formula svizzera" con un parametro differenziato tra i paesi industrializzati ($a = 10$) e PVS ($a = 15$). Altri paesi industrializzati – Canada, Giappone, Nuova Zelanda, Norvegia, Taiwan e Turchia - hanno sostenuto tale proposta. Numerosi PVS hanno definito tale proposta inaccettabile. Il Brasile ha sostenuto che il valore del parametro per i PVS dovrebbe essere molto superiore a 15; la Malesia ha dichiarato che non dovrebbe essere inferiore a 20; il Pakistan propone che il parametro per i paesi industrializzati debba essere tra 5 e 6. Il Messico indica che per i due gruppi il parametro dovrebbe essere di 5 e 25; la Cina propone 5 e 35. Un accordo sembra ancora molto lontano. La scelta di una formula di riduzione può, come abbiamo visto, modificare anche in modo molto radicale la struttura dei dazi di un Paese e di questo sono ben coscienti i negoziatori NAMA. Il rischio reale è che la profonda divergenza di opinioni conduca il negoziato a un punto morto definitivo o a considerare parte dello scambio l'ignorare la questione della water in tariffs o garantire un preferential treatment nel caso di beni sensibili. In tal caso una apparente riduzione tariffaria potrebbe non portare a nessun vantaggio in termini di liberalizzazione degli scambi internazionali.

Bibliografia

Bchir H. M., S. Jean e D. Laborde (2005). Binding Overhang and Tariff-Cutting Formulas, *Cepii working papers* n. 18

Charlton A. H. e J. E. Stiglitz (2005). A Development-friendly Prioritisation of Doha Round Proposals. *The World Economy*, Volume 28, Issue 3: 293-312.

Fisher B. (2006). Preference Erosion, Government Revenues and Non-tariff Trade Barriers *The World Economy*, Volume 29, Issue 10: 1377-1393

Francois J., H. van Meijl e F. van Tongeren. (2005). Gauging the WTO negotiation's potential gains, *Economic Policy*, Volume 20, Issue 42: 349–391

Guerrieri Paleotti P. (2003), Libero scambio e regole multilaterali. L'Organizzazione Mondiale del Commercio e il nuovo negoziato multilaterale, Bologna, Il Mulino.

Iapadre L. e F. Pagani (2002), *Le frontiere della globalizzazione: negoziati commerciali e riforma dell'OMC*, Bologna, Il Mulino.

Jackson J.H. (1997), *The World Trading System*, Cambridge, The MIT Press.

Narlikar A. (2005). *The World Trade Organization. A Very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press.

Parenti A. (2002). *Il WTO*, Bologna, Il Mulino.

Silverman B.W. (1986). *Density Estimation*, Chapman & Hall, Washington D.C.