

Paul R. Krugman - Maurice Obstfeld

ECONOMIA INTERNAZIONALE 1

TEORIA E POLITICA DEL COMMERCIO INTERNAZIONALE

Quarta edizione italiana a cura di
Rodolfo Helg



Capitolo 9

La “politica delle
scelte” in materia di
politica commerciale

preparato da Thomas Bishop & Rosario Crinò e adattato da Giovanni Anania

9-1 aa 2011-12



Struttura della presentazione

- Le argomentazioni **a favore** del libero scambio
- Le argomentazioni **contrarie** al libero scambio
- Modelli politici della politica commerciale
- Negoziati internazionali e **Organizzazione Mondiale del Commercio**



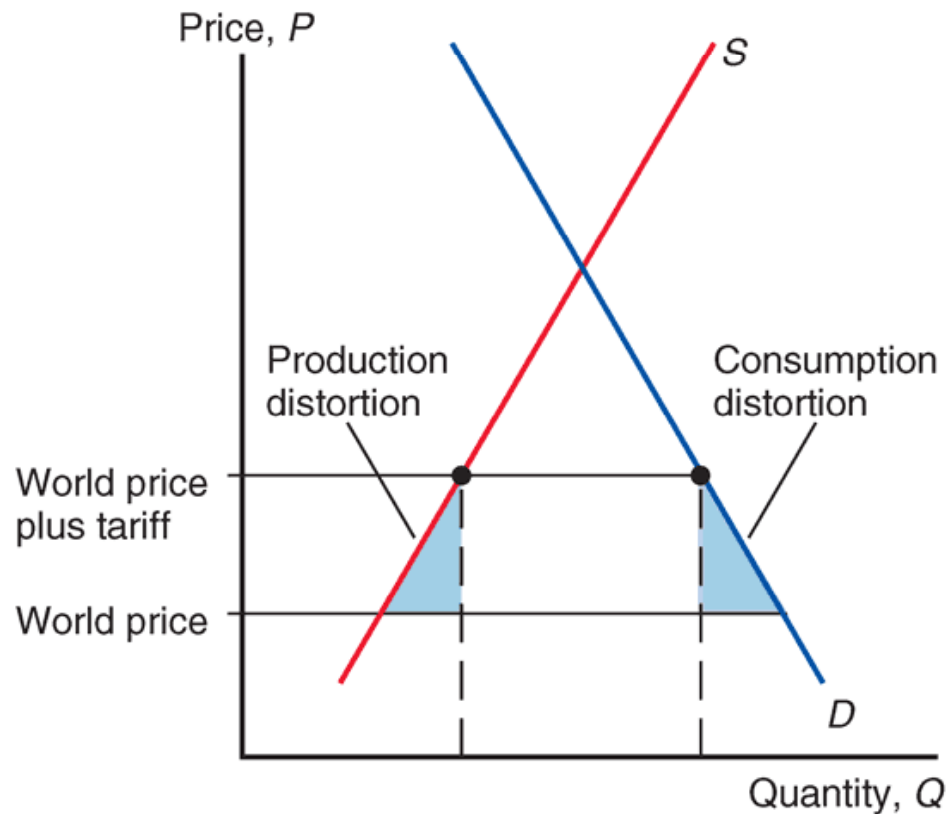
Le argomentazioni a favore del libero scambio

- 1) La **prima** argomentazione a favore del libero scambio sostiene che i produttori e i consumatori **allocano le risorse nel modo più efficiente** quando i governi non inducono distorsioni nei prezzi di mercato mediante interventi di politica commerciale
 - ◆ Il benessere nazionale di un **paese piccolo** è massimizzato dal libero scambio
 - ◆ Se esistono restrizioni agli scambi, i consumatori pagano prezzi più alti
 - ◆ I prezzi distorti dalle restrizioni al commercio causano sovra-produzione, perchè le imprese esistenti producono di più o perchè nuove imprese entrano nel settore

Le argomentazioni a favore del libero scambio (cont.)

FIGURA 9.1

L'argomentazione a favore del libero scambio fondata sull'efficienza. Una restrizione commerciale, per esempio un dazio, provoca distorsioni nella produzione e nel consumo.





Le argomentazioni a favore del libero scambio (cont.)

- Tuttavia, poiché i dazi dei prodotti manufatti (i prodotti non agricoli) sono già bassi per la maggior parte dei paesi, i benefici stimati della liberalizzazione degli scambi rappresentano solo una quota limitata del reddito nazionale

Le argomentazioni a favore del libero scambio (cont.)

TABELLA 9.1

Benefici stimati di una liberalizzazione mondiale del commercio internazionale (percentuali del PIL).

Stati Uniti	0,57
Unione Europea	0,61
Giappone	0,85
Paesi in via di sviluppo	1,4
Mondo	0,93

Fonte: William Cline, Trade Policy and Global Poverty, Washington, D.C., Institute for International Economics, 2004, p. 180.



Le argomentazioni a favore del libero scambio (cont.)

- 2) Una **seconda** argomentazione a favore del libero scambio sostiene che esso consente alle imprese o ai settori di trarre vantaggio dalle **economie di scala**
- 3) Una **terza** argomentazione a favore del libero scambio sostiene che esso **stimola la concorrenza e fornisce opportunità di innovazione**
 - Questi benefici **dinamici** non vengono catturati dalle stime statiche dell'eliminazione delle perdite di efficienza per i produttori, causate dai prezzi distorti e dalla sovra-produzione

Le argomentazioni a favore del libero scambio (cont.)

Benefici derivanti dalla completa liberalizzazione del commercio estero (anno di riferimento 2004, percentuali del PIL).

	Tipo di concorrenza	
	Perfetta	Imperfetta
Mondo	0,54	0,78
Paesi industrializzati	0,48	0,86
di cui: UE25	0,57	1,36
Giappone	0,81	1,26
Stati Uniti	0,21	0,23
Paesi in via di sviluppo	0,73	0,51

Fonte: simulazioni ottenute con il GTAP6 Model (con la collaborazione del professor Luca Salvatici dell'Università del Molise).



Le argomentazioni a favore del libero scambio (cont.)

4) Una **quarta** argomentazione, nota come **argomentazione politica a favore del libero scambio**, sostiene che il libero scambio è la migliore scelta politica *possibile*, anche qualora esistano, in linea di principio, politiche migliori

- ◆ Perché qualsiasi politica che comporti l'allontanamento dal libero scambio verrebbe rapidamente manipolata da interessi di parte, causando una diminuzione del benessere nazionale



Le argomentazioni **contrarie** al libero scambio

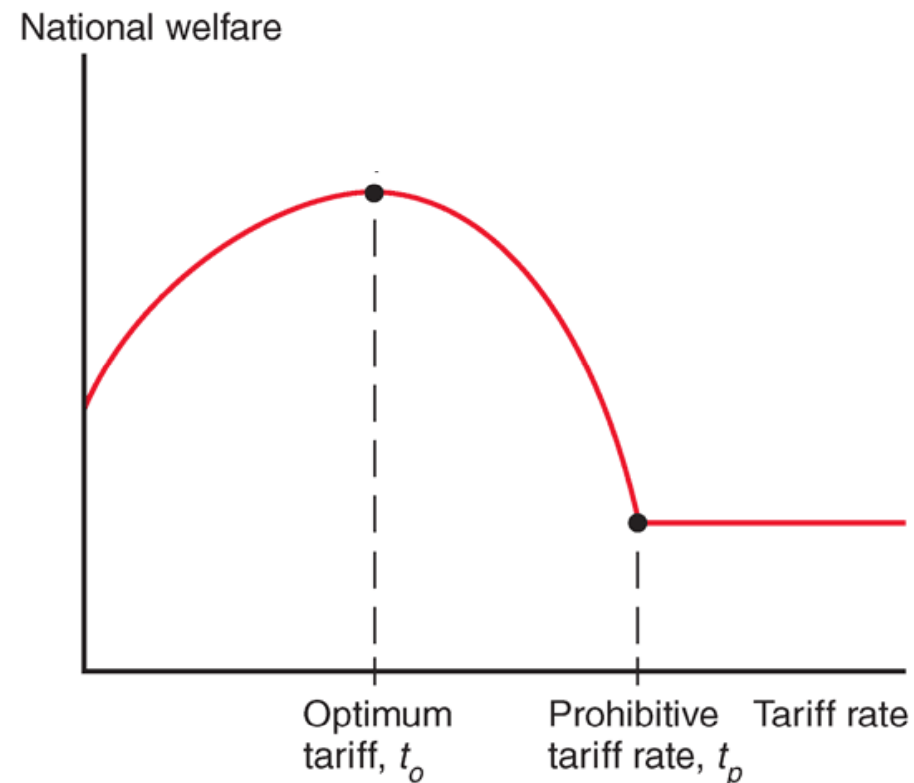
- 1) Se imposti da un paese “grande”, i dazi e i contingentamenti riducono il prezzo mondiale dei beni importati e generano **guadagni da ragioni di scambio**
 - ◆ Questi benefici possono eccedere i costi delle distorsioni nella produzione e nel consumo
- In effetti, un piccolo dazio aumenterà il benessere nazionale di un paese grande
 - ◆ Ma, da un certo livello del dazio in poi, il benessere nazionale inizierà a diminuire, perchè le perdite di efficienza supereranno il guadagno da ragioni di scambio

Le argomentazioni contrarie al libero scambio (cont.)

FIGURA 9.2

Il dazio ottimo.

Nel caso di un paese "grande", esiste un dazio ottimale t_o , in corrispondenza del quale il beneficio marginale derivante da un miglioramento delle ragioni di scambio è esattamente pari alla perdita marginale in termini di efficienza, dovuta a distorsioni nella produzione e nel consumo.





Le argomentazioni contrarie al libero scambio (cont.)

- Un livello del dazio che elimina completamente le importazioni (dazio proibitivo) peggiora le condizioni del paese; tuttavia, esiste un livello t_0 del dazio che massimizza il benessere nazionale: il **dazio ottimo**



Le argomentazioni contrarie al libero scambio (cont.)

- Una **tassa sulle esportazioni** (un sussidio negativo alle esportazioni) che elimina completamente le esportazioni peggiora le condizioni del paese; tuttavia, esiste un livello della tassa sulle esportazioni che massimizza il benessere del paese migliorandone le ragioni di scambio
 - ◆ Un sussidio alle esportazioni peggiora le ragioni di scambio di un paese grande; una tassa sulle esportazioni migliora le ragioni di scambio di un paese grande
 - ◆ Un tassa sulle esportazioni fa crescere il prezzo delle esportazioni sul mercato mondiale, migliorando le ragioni di scambio



...controargomentazione:

- E' vero che per alcuni paesi, come gli Stati Uniti o l'Unione Europea, un dazio sulle importazioni o una tassa sulle esportazioni può far aumentare il benessere nazionale a spese degli altri paesi
- Ma questa argomentazione non tiene conto della possibilità che gli altri paesi mettano in atto **ritorsioni**, imponendo anch'essi restrizioni agli scambi



Le argomentazioni contrarie al libero scambio (cont.)

2) Una seconda argomentazione contraria al libero scambio sostiene che i **fallimenti del mercato interno** possono far sì che il libero commercio rappresenti una politica sub-ottimale

- ◆ I calcoli delle perdite di efficienza basati sul surplus del consumatore e del produttore assumono che non esistano altre distorsioni e che i mercati funzionino efficientemente



Le argomentazioni contrarie al libero scambio (cont.)

- I **fallimenti del mercato** includono
 - ◆ Sotto-occupazione (permanente) della forza lavoro
 - ◆ Sotto-utilizzazione (permanente) del capitale
 - ◆ Benefici tecnologici sociali della produzione aggiuntiva che non vengono catturati dalle singole imprese
 - ◆ Costi ambientali sociali della produzione aggiuntiva che non sono sostenuti dalle singole imprese



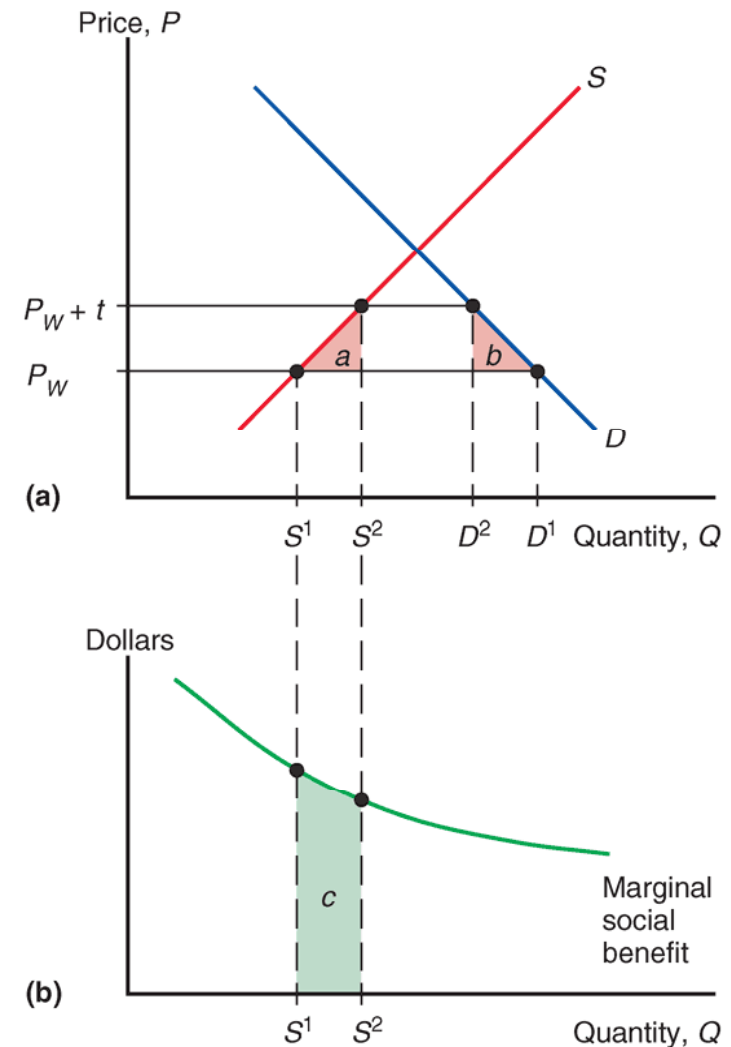
Le argomentazioni contrarie al libero scambio (cont.)

- Gli economisti utilizzano il concetto di **beneficio sociale marginale** per descrivere il beneficio aggiuntivo per la società derivante da un'unità aggiuntiva di produzione
 - ◆ In tutti i casi di fallimento del mercato, il beneficio sociale marginale non è accuratamente misurato dal surplus del produttore delle imprese private, e dunque i calcoli delle perdite di efficienza economica possono essere fuorvianti
- É possibile che un dazio, aumentando la produzione interna, incrementi il beneficio sociale in presenza di fallimenti del mercato

L'argomentazione a favore di un dazio fondata sul fallimento del mercato interno.

Se la produzione di un bene genera benefici sociali addizionali (misurati dall'area c nel secondo grafico) non presi in considerazione dal surplus del produttore, un dazio può migliorare il benessere nazionale.

Le argomentazioni contrarie al libero scambio (cont.)





Le argomentazioni contrarie al libero scambio (cont.)

- L'argomentazione contraria al libero scambio basata sull'esistenza di fallimenti del mercato è un esempio di un'argomentazione più generale, nota come **teoria del *second best***
- Questa teoria sostiene che l'intervento pubblico che distorce gli incentivi di mercato in un settore può aumentare il benessere nazionale, compensando le conseguenze negative dei fallimenti di mercato in quel settore o in altri settori
 - ◆ La politica più opportuna sarebbe quella di intervenire direttamente sui fallimenti del mercato, ma se ciò non fosse possibile, l'intervento pubblico in un altro settore potrebbe rappresentare la "seconda migliore" alternativa per risolvere il problema



...controargomentazione:

- Gli economisti che sostengono la causa del libero scambio ribattono affermando che i fallimenti del mercato interno dovrebbero essere corretti utilizzando una politica di “*first best*”: una politica interna diretta alla fonte stessa del problema
 - ◆ Se il problema è la disoccupazione persistente, il governo potrebbe subsidiare il costo del lavoro o della produzione di beni intensivi in lavoro
 - ◆ Questi sussidi eviterebbero le perdite di efficienza economica per i consumatori, che verrebbero invece provocate da un dazio



...controargomentazione (cont.)

- Poiché in realtà non è facile capire quando si è in presenza di un fallimento del mercato, nè l'entità dello stesso, non è facile stabilire quando e con che intensità i governi devono intervenire
- Le politiche pubbliche volte a risolvere i fallimenti del mercato possono facilmente essere manipolate da potenti gruppi di interesse
- Poiché distorce gli incentivi economici dei produttori e dei consumatori, la politica commerciale può avere *conseguenze diverse da quelle attese*, che peggiorano la situazione invece di migliorarla



Modelli politici della politica commerciale

- Come si decide la politica commerciale?
(*Perché i Paesi fanno quello che fanno?*)
- Modelli che rispondono a questa domanda:
 1. Teorema dell'elettore mediano
 2. Teoria di azione collettiva
 3. Modelli della politica commerciale che combinano aspetti della teoria di azione collettiva con aspetti del teorema dell'elettore mediano



Teorema dell'elettore mediano

- 1) Il teorema dell'elettore mediano afferma che i partiti politici in un sistema democratico per cercare di vincere le elezioni possono definire le proprie politiche cercando di catturare l'elettore che sta **al centro** dello spettro delle ideologie politiche (cioè, l'elettore mediano)
 - Supponiamo che questo spettro ideologico sia costituito solo dai diversi possibili livelli del dazio da imporre
 - E supponiamo che gli elettori possano essere ordinati a seconda che preferiscano dazi alti o bassi

Teorema dell'elettore mediano (cont.)

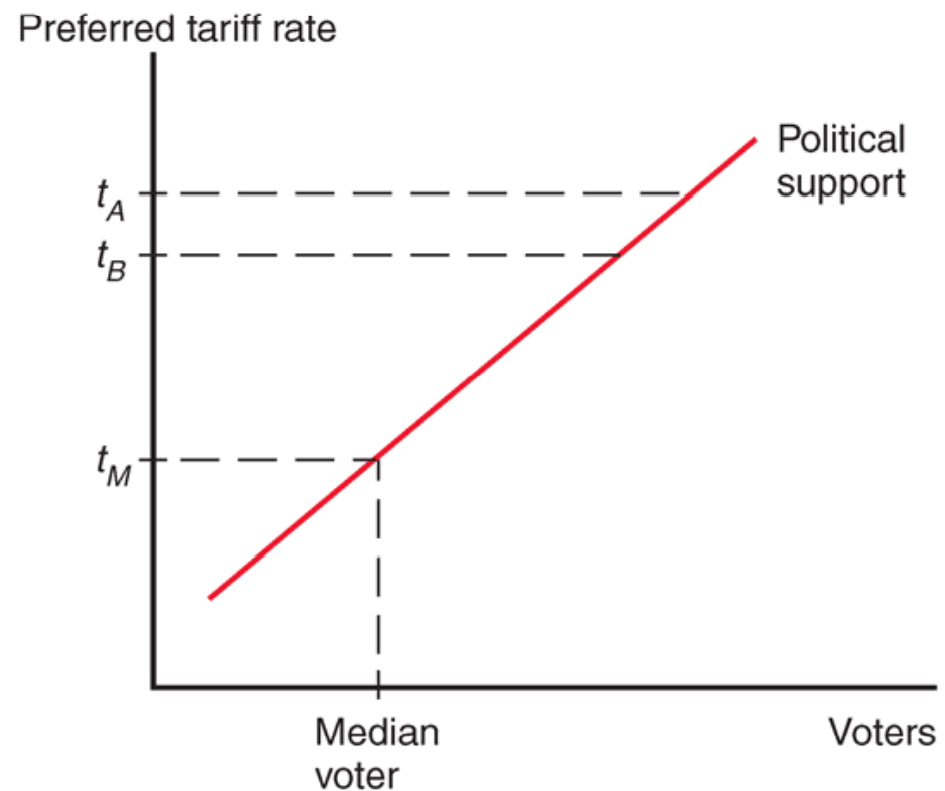
- Ipotesi del modello:
 1. Esistono due partiti politici concorrenti
 2. L'obiettivo di ciascun partito è vincere le elezioni, ottenendo la maggioranza dei voti (e non, quindi, mantenere l'integrità ideologica, o massimizzare il benessere sociale...)
- Quali politiche i partiti prometteranno di adottare in caso di vittoria elettorale?
 - ◆ Entrambi i partiti proporranno **la stessa** politica di dazi per accaparrarsi il voto dell'elettore mediano (l'elettore al centro dello spettro) e ottenere il numero maggiore di voti da uno dei due lati dello spettro

Teorema dell'elettore mediano (cont.)

FIGURA 9.4

Competizione elettorale.

Gli elettori sono ordinati in base al livello preferito di dazio. Se un partito proponesse un dazio elevato pari a t_A , l'altro partito potrebbe strappargli la maggioranza dei voti offrendo un dazio leggermente inferiore, t_B . Questa competizione politica porta entrambi i partiti a proporre un dazio vicino a t_M , il livello preferito dall'elettore mediano.



Teorema dell'elettore mediano (cont.)

- Pertanto, il teorema dell'elettore mediano implica che una democrazia bipolare metterà in atto politiche commerciali che consentano di massimizzare il numero di voti ottenuto dai due partiti
 - ◆ *Dovrebbe essere adottata una politica che infligge perdite elevate a poche persone (i produttori che competono con le importazioni), ma produce vantaggi per un numero elevato di individui (i consumatori)*
- ...la politica commerciale, in realtà, non sembra rispettare queste previsioni



Teoria dell'azione collettiva

2) L'attività politica viene spesso descritta come un problema di azione collettiva:

- ◆ Sebbene i consumatori, *intesi come gruppo*, abbiano un incentivo a sostenere la causa del libero scambio, nessun consumatore, *da solo*, avrebbe incentivo a fare altrettanto, perchè i benefici che riceverebbe non sarebbero sufficientemente elevati da coprire i costi (monetari e di tempo) che dovrebbe sopportare per fare pressione da solo a tutela dei suoi interessi
- ◆ Le politiche che impongono perdite elevate per la società nel suo complesso, ma perdite limitate per i singoli individui, potrebbero dunque non fronteggiare forte opposizione



Teoria dell'azione collettiva

- Al contrario, per quei gruppi che sopporterebbero perdite **individuali** elevate dal libero scambio (es. disoccupazione) esiste un forte incentivo anche individuale a sostenere la politica commerciale preferita
 - ◆ *In questo caso, i costi e il tempo necessari per esercitare pressione a sostegno delle restrizioni al commercio sono limitati rispetto al costo della disoccupazione*



Un modello di determinazione della politica commerciale

- 3) Sebbene, in parte, i politici possano vincere le elezioni perchè sostengono politiche popolari, come previsto dal teorema dell'elettore mediano, essi hanno anche bisogno di **fondi** per condurre le campagne elettorali
- Questi fondi provengono generalmente da gruppi che **non** sono soggetti ai problemi di azione collettiva e sono disposti a sostenere politiche che avvantaggino i loro interessi di parte
 - I modelli di *political economy* cercano di misurare il *trade-off* tra riduzione del benessere complessivo dei cittadini e aumento dei contributi per lo svolgimento delle campagne elettorali



Quali settori vengono protetti?

- **Agricoltura:** negli Stati Uniti, in Europa e in Giappone, gli agricoltori rappresentano una piccola quota dell'elettorato, ma ricevono sussidi generosi e protezione
 - ◆ Esempi: Politica Agricola Comunitaria (PAC) dell'Unione Europea, dazi **relativamente alti** sulle importazioni di prodotti agricoli e **molto alti** su quelle di alcuni prodotti specifici



Quali settori vengono protetti? (cont.)

- **Tessile e abbigliamento:** tessile (produzione di stoffe); abbigliamento (produzione di vestiti).
 - ◆ L'Accordo Multifibre prevedeva delle barriere alle importazioni di prodotti tessili e di abbigliamento dei Paesi Industrializzati da alcuni Paesi in Via di Sviluppo.
 - ◆ Il venir meno di questo sistema di protezione dal 1 gennaio 2005, ha indotto alcuni Paesi industrializzati ad introdurre su scala temporanea altre forme di protezione dei loro mercati.

Quali settori vengono protetti? (cont.)

TABELLA 9.3

Effetti del protezionismo negli Stati Uniti (miliardi di dollari).

Effetti	Confezioni	Abbigliamento	Totale industrie
Costi per i consumatori	21,16	3,27	32,32
Guadagni per i produttori	9,9	1,75	15,78
Entrate da dazio	3,55	0,63	5,86
Rendite da contingentamento	5,41	0,71	7,12
Distorsioni nel consumo e nella produzione	2,30	0,18	3,55
Perdita di benessere complessiva	7,71	0,89	10,42

Fonte: Gary Hufbauer e Kimberly Elliot, Measuring the cost of protection in the United States, Washington, Institute of International Economics, 1994, pp.8-9.



Negoziati internazionali e politica commerciale

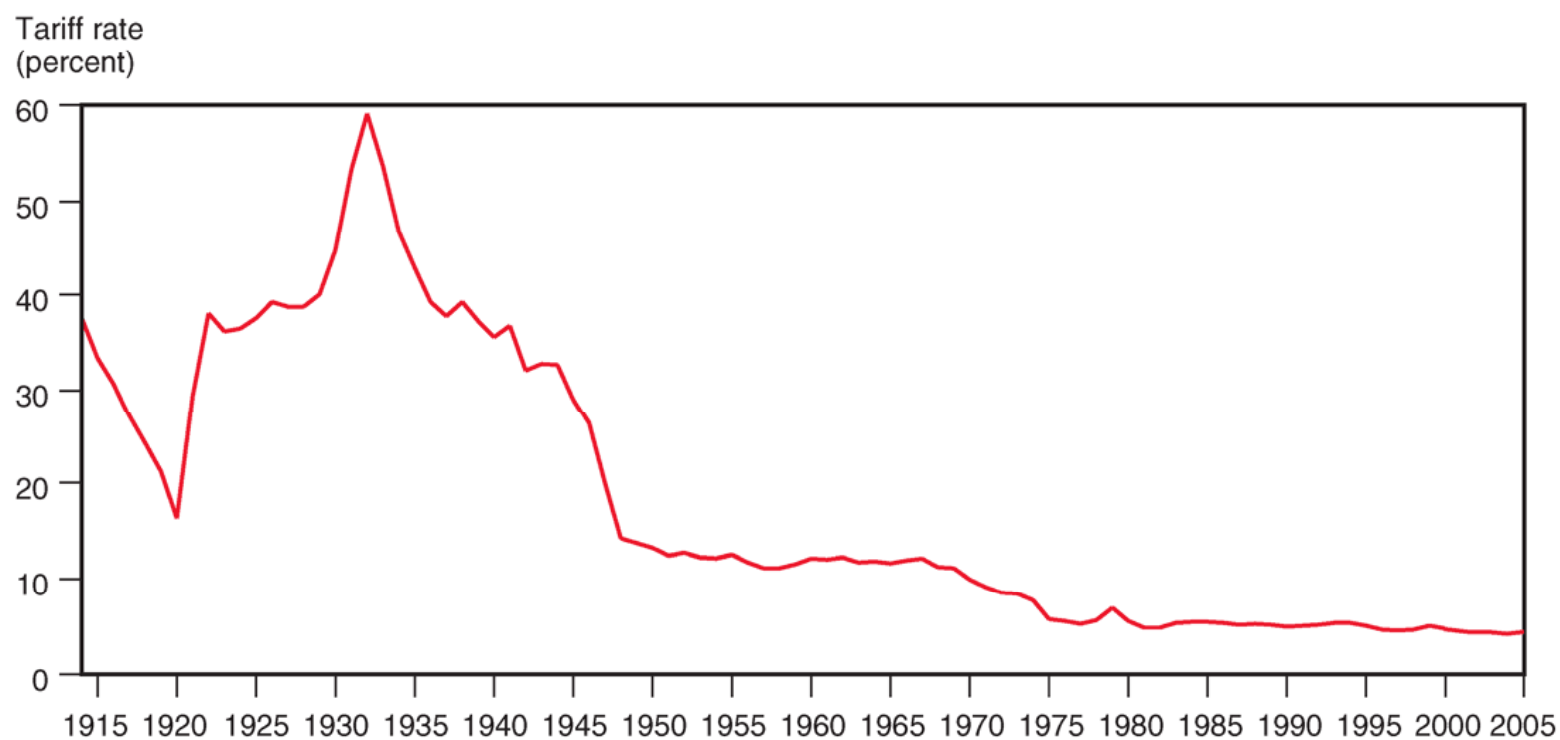
- Il dazio medio sulle importazioni degli Stati Uniti e dei paesi dell'Unione Europea si è sensibilmente ridotto tra il 1920 ed il 2005
- Dal 1944, gran parte della riduzione dei dazi e delle altre restrizioni agli scambi è stata realizzata mediante negoziati internazionali
 - ◆ L'**Accordo Generale sulle Tariffe e sul Commercio (GATT)** venne siglato nel 1947 come accordo internazionale provvisorio e fu successivamente sostituito da una vera e propria organizzazione internazionale nota come **Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC)** solo nel 1995

Negoziati internazionali e politica commerciale (cont.)

FIGURA 9.5

I dazi negli Stati Uniti.

Dopo la rapida crescita all'inizio degli anni trenta, il dazio medio americano è costantemente diminuito.





Negoziati internazionali e politica commerciale (cont.)

- I negoziati multilaterali mobilitano anche gli esportatori, a sostegno della causa del libero scambio, se questi ritengono che i mercati di esportazione si espanderanno
 - ◆ *Questo sostegno verrebbe a mancare nel caso di interventi unilaterali di liberalizzazione degli scambi*
 - ◆ *Questo sostegno si contrappone a quello alla restrizione degli scambi da parte dei gruppi che competono con le importazioni*



Negoziati internazionali e politica commerciale (cont.)

- I negoziati multilaterali evitano anche l'insorgere di guerre commerciali, nelle quali ciascun paese mette in atto restrizioni agli scambi
- Se ciascun paese avesse un interesse (stimolato da pressioni politiche interne) a proteggere i produttori nazionali *indipendentemente dalla politica degli altri partner commerciali*,
 - ◆ tutti i paesi potrebbero adottare restrizioni agli scambi, *anche qualora fosse interesse comune liberalizzare il commercio*
- Utilizziamo un semplice esempio per illustrare questo punto

Negoziati internazionali e politica commerciale (cont.)

TABELLA 9.4

Il problema della guerra commerciale.

Stati Uniti Giappone Stati Uniti Giappone

Stati Uniti/Giappone	Libero scambio	Protezionismo
Libero scambio	10 , 10	-10 , 20
Protezionismo	20 , -10	-5 , -5





Negoziati internazionali e politica commerciale (cont.)

- In questo semplice esempio, ciascun paese, agendo singolarmente, sta meglio adottando una politica protezionistica, ma **entrambi** migliorerebbero la loro condizione se scegliessero congiuntamente di liberalizzare gli scambi
- Se il Giappone e gli Stati Uniti potessero siglare un accordo vincolante per il mantenimento del **libero scambio**, entrambi eviterebbero la tentazione del protezionismo e migliorerebbero la loro condizione



Organizzazione Mondiale del Commercio

I negoziati nell'ambito dell'OMC si occupano della riduzione delle restrizioni commerciali in almeno tre modi:

1. **riduzione dei dazi** attraverso negoziati multilaterali

2. ***tariffe binding***: un dazio è “vincolato” quando il paese che lo impone accetta di non aumentarlo in futuro



Organizzazione Mondiale del Commercio (cont.)

3. **prevenzione contro l'utilizzo di barriere non tariffarie**: le quote vengono trasformate in dazi, in quanto i costi della protezione tariffaria sono più evidenti
 - ◆ I sussidi all'esportazione dei prodotti agricoli sono un'eccezione
 - ◆ Eccezioni (**clausole di salvaguardia**) sono anche concesse nel caso di "sconvolgimenti dei mercati", causata da impennate nei volumi di importazione



Organizzazione Mondiale del Commercio

- L'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) fu fondata nel 1995, al termine dell'”Uruguay round”. Essa si basa sui seguenti accordi
 - ◆ **Accordo Generale sulle Tariffe e sul Commercio (GATT)**: si occupa del commercio di beni
 - ◆ **Accordo Generale sulle Tariffe e sui Servizi (GATS)**: si occupa del commercio di servizi (es. assicurazioni, consulenza, servizi legali, servizi bancari).
 - ◆ **Accordo sugli Aspetti della Proprietà Intellettuale attinenti al Commercio (TRIPS)**: si occupa dei diritti di proprietà internazionali (es. brevetti e marchi).
 - ◆ **Accordo sulle Barriere Non Tariffarie e sulle regolamentazioni Sanitarie e Fito-Sanitarie**



Organizzazione Mondiale del Commercio

- ◆ Procedura di **risoluzione delle controversie**: una procedura formale che consente ai paesi coinvolti in una controversia commerciale di appellarsi ad un *panel* di esperti dell'OMC
- ◆ Le controversie vengono risolte in tempi ragionevolmente rapidi: anche considerando gli appelli, la procedura non può durare più di 15 mesi
- ◆ Un *panel* analizza gli accordi precedenti fra i paesi membri per stabilire se e chi li abbia violati



Organizzazione Mondiale del Commercio

- ◆ Un paese può rifiutarsi di rispettare la decisione del *panel* e, quindi, di modificare la sua politica giudicata illegale
- ◆ In questo caso, però, verrà sanzionato, mediante la concessione agli altri paesi del diritto di imporre restrizioni commerciali sulle sue esportazioni



Organizzazione Mondiale del Commercio (cont.)

- Le negoziazioni multilaterali del GATT/OMC ratificate nel 1994 (Uruguay Round)
 - ◆ Stabilirono che tutte le restrizioni quantitative (es. quote) sul commercio di prodotti tessili e di abbigliamento previste dall'Accordo Multi-Fibre avrebbero dovuto essere eliminate entro il primo gennaio del 2005
- Ma appena le restrizioni furono eliminate (in gran parte nel 2005), le pressioni politiche per limitare nuovamente il commercio di tessile e abbigliamento ripresero a crescere ed i principali paesi industrializzati reintrodussero forme di protezione su scala temporanea



Accordi commerciali preferenziali

- Gli accordi commerciali preferenziali sono accordi commerciali tra gruppi paesi, che prevedono la riduzione dei dazi reciproci, ma **non** di quelli verso il resto del mondo
- Nel sistema dell'OMC, queste politiche commerciali discriminatorie sono generalmente proibite:
 - ◆ Ogni paese membro dell'OMC accetta di far pagare ad ogni altro paese dazi non più alti di quelli pagati dal paese cui applica i dazi minori: principio della “nazione più favorita” (MNF, Most Favoured Nation)
 - ◆ L'unica eccezione a questo principio è rappresentata da quei casi in cui (a) il dazio più basso è pari a zero e (b) l'accordo si estende alla totalità, o alla quasi totalità, dei prodotti

Accordi commerciali preferenziali (cont.)

- Esistono due tipi di accordi commerciali preferenziali in cui i dazi sono uguali, o molto vicini, a zero:
 1. **Area di libero scambio**: un accordo che liberalizza gli scambi tra i paesi membri, ma consente a ciascuno di essi di mantenere una propria politica commerciale nei confronti degli altri paesi
 - ◆ Un esempio è il North American Free Trade Agreement (NAFTA)



Accordi commerciali preferenziali (cont.)

2. **Unione doganale**: un accordo che liberalizza gli scambi tra i paesi membri e li obbliga anche ad adottare una politica commerciale comune nei confronti degli altri paesi
 - ◆ Un esempio è l'Unione Europea



Accordi commerciali preferenziali (cont.)

- Gli accordi commerciali preferenziali aumentano sempre il benessere dei paesi membri?
- No, è possibile che il benessere nazionale diminuisca in presenza di accordi commerciali preferenziali
- Perché? Invece di ricevere introiti dall'imposizione di dazi su importazioni poco costose dai mercati mondiali, un paese **può** finire per importare beni costosi dagli altri paesi membri, senza ricevere alcun gettito tariffario



Accordi commerciali preferenziali (cont.)

- Gli accordi commerciali preferenziali aumentano il benessere nazionale quando contribuiscono a creare nuovo commercio, ma non quando flussi pre-esistenti di commercio dal resto del mondo vengono sostituiti da flussi commerciali con gli altri paesi membri
- Creazione dei flussi commerciali
 - ◆ Si verifica quando produzioni domestiche costose vengono sostituite da *importazioni a minore costo dagli altri paesi membri*
- Diversione (Deviazione) dei flussi commerciali
 - ◆ Si verifica quando importazioni a basso costo da paesi terzi vengono sostituite da *importazioni a più alto costo dai paesi membri*