



L' America First di Trump

scenari globali per il commercio
agroalimentare

Roma, Settembre 2017

Sommario

	Premessa	4
	Sintesi	6
	Executive summary	15
1.	Introduzione	24
2.	America First	28
3.	Il commercio agroalimentare degli USA con l'UE e l'Italia	36
3.1.	Gli USA nel commercio agroalimentare	36
3.2.	Le esportazioni di carni suine trasformate verso gli USA	45
3.3.	Le esportazioni di vino verso gli USA	47
3.4.	Le esportazioni di olio d'oliva verso gli USA	51
3.5.	Le esportazioni di prodotti a Indicazione Geografica verso gli USA	52
3.6.	Il commercio agroalimentare in termini di valore aggiunto	55
4.	Le simulazioni	62
4.1.	I dati sulle politiche commerciali	64
4.2.	Gli scenari	70
4.2.1.	<i>Scenario OMC</i>	71
4.2.2.	<i>Scenario Cina</i>	73
4.2.3.	<i>Scenario UE</i>	75
4.2.4.	<i>Scenario Guerra commerciale</i>	77
5.	Risultati	79
5.1.	Risultati dello <i>Scenario OMC</i>	82
5.2.	Risultati dello <i>Scenario Cina</i>	85
5.3.	Risultati dello <i>Scenario UE</i>	87
5.4.	Risultati dello <i>Scenario Guerra commerciale</i>	90
5.5.	Effetti sul benessere nazionale	94
6.	Conclusioni	97
	Appendice	104
A.1.	Il modello GTAP	104
A.2.	Recenti studi sulla politica commerciale USA	107
	Riferimenti bibliografici	110

Premessa

"We talk about free trade. It's not free trade; it's stupid trade" ("Noi parliamo di libero commercio, ma più che commercio libero si tratta di commercio stupido"): questa affermazione, tratta da un discorso fatto a Miami il 10 marzo 2016, è una sintesi efficace del messaggio che Donald Trump ha proposto in tema di relazioni commerciali durante la campagna elettorale che lo ha portato a diventare presidente degli Stati Uniti. È una delle tante provocazioni tipiche del registro comunicativo a cui Trump ha affidato la sua immagine e che, almeno inizialmente, furono prese come slogan a cui non dare troppo peso. Sul fronte commerciale, in particolare, si pensava che, conclusa la competizione elettorale, le sue scelte concrete non si sarebbero discostate dalla tradizione liberoscambista degli Stati Uniti nelle relazioni economiche internazionali.

Le prime decisioni di Trump non hanno rispettato questa previsione, anzi il neo-presidente USA si è preso il ruolo di "rottamatore" del vecchio ordine economico internazionale, accelerando la crisi del modello di globalizzazione basato sul rassicurante paradigma della liberalizzazione multilaterale gestita dall'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) e aprendo la strada a un modello di relazioni internazionali a geometrie variabili, più complesse e meno prevedibili. In questa linea si collocano il ritiro dall'accordo multilaterale *Trans-Pacific Partnership* (TPP) a suo tempo concluso dall'Amministrazione Obama e la richiesta di rinegoziare il *North American Free Trade Agreement* (NAFTA). Ma soprattutto ha preso piede l'idea di difendere i prodotti statunitensi con una strategia neo-protezionista, *America first*, basata sull'uso aggressivo di dazi *anti-dumping* e orientata alla preferenza per accordi bilaterali, nei quali gli USA possono far meglio valere la loro forza negoziale rispetto a trattati multilaterali che coinvolgono molti paesi e si affidano a una *governance* collegiale.

In coerenza con tale strategia, Trump a più riprese ha messo sotto accusa i paesi nei cui confronti gli USA hanno i maggiori *deficit* commerciali, minacciando di avviare ritorsioni nei loro confronti: la Cina è il primo paese della lista dei "cattivi" seguita da Giappone, Germania, Messico e dall'Italia, che si colloca al quinto posto di questa poco rassicurante graduatoria.

È pur vero che ai tanti annunci del presidente USA non sempre hanno fatto seguito azioni di pari incisività, ma essi hanno comunque alimentato un allarmismo tanto diffuso quanto generico, poiché non suffragato da previsioni quantitative affidabili. Il lavoro che proponiamo prova a colmare parte di questo vuoto analitico, mettendo ordine nell'informazione e fornendo una valutazione quantitativa degli effetti di alcune possibili azioni di politica commerciale degli USA, con particolare riferimento al nostro Paese, il cui interesse per la politica commerciale del governo statunitense è rilevante specie nel settore agroalimentare, dove gli USA sono un mercato di sbocco importante per le esportazioni dei prodotti *made in Italy*.

Lo studio si articola in due parti: la prima descrive la normativa e le possibilità di azione del governo USA in materia di politica commerciale e analizza i flussi attuali di commercio per prodotti e Paesi, distinguendo la componente di valore aggiunto in essi incorporata; la seconda propone

Premessa

un'analisi controfattuale, simulando gli effetti di quattro ipotetici scenari – caratterizzati da un decrescente grado di realismo – relativi a possibili scelte dell'Amministrazione USA.

«»»»»»»» Riguardo ai quattro scenari, le simulazioni mostrano un impatto relativamente modesto rispetto all'allarmismo alimentato dagli annunci di Trump. Quello che l'amministrazione USA può fare rispettando le regole dell'OMC avrebbe effetti molto scarsi e colpirebbe essenzialmente i suoi attuali partner del NAFTA. E anche con scenari estremi, che presuppongono la rottura delle regole multilaterali e l'uscita dagli accordi esistenti, i risultati non sono stravolgenti. Lo scenario che avrebbe l'impatto più consistente è la "guerra commerciale" con l'UE, ma è anche quello dove gli Stati Uniti registrerebbero le maggiori perdite.

«»»»»»»» Assai maggiore, tuttavia, potrebbe essere il potenziale effetto della strategia *America first* sul fronte geopolitico dove essa rischia di essere un colpo mortale all'attuale modello di globalizzazione multilaterale, inferto proprio dal paese egemone che l'ha storicamente promosso e alimentato. Inoltre, la messa in crisi di tale modello avverrebbe senza che sia pronta un'alternativa in grado di sostituirlo e, dunque, con tutta l'incertezza e la catena di reazioni e contro reazioni che si determinerebbe nelle relazioni economiche internazionali.

«»»»»»»» Tornando al fronte strettamente economico, il neo-protezionismo di Trump è forse una minaccia meno concreta di come è fin qui apparso: più che un reale progetto di politica economica, si può considerare un modo di mostrare i muscoli per negoziare una maggiore apertura dei mercati esteri nei confronti delle esportazioni americane. Se così fosse, si potrebbe assistere al paradosso che il *neoprotezionismo* annunciato da Trump possa alla fine tradursi in maggiore liberalizzazione commerciale. Il primo incontro tra il Presidente USA Trump e il Presidente Cinese Xi Jinping rappresenta un precedente incoraggiante, se si pensa che esso non ha portato a un aumento dei dazi USA, bensì a delle concessioni in termini di accesso al mercato cinese della carne bovina e dei servizi finanziari statunitensi.

«»»»»»»» In ogni caso, il "ciclone Trump" ha reso evidente come il futuro dei rapporti commerciali internazionali stia definitivamente uscendo dalle acque calme – fin troppo calme, se non addirittura stagnanti – della liberalizzazione multilaterale lenta e prevedibile regolata dalla OMC, per navigare nel mare mosso di una globalizzazione più incerta e più controversa. In questo senso, guardando il bicchiere mezzo pieno, il ruolo di Trump potrebbe risultare addirittura positivo, perché costringe a prendere coscienza della crisi di un modello che ha perso da anni la sua carica innovativa e della necessità di riflettere sulle modalità con cui gestire la nuova globalizzazione multipolare dei prossimi decenni.

Roma, Settembre 2017

Raffaele Borriello

Direttore Generale Ismea

● Introduzione

Il processo di globalizzazione dell'economia mondiale è stato a lungo governato dal paradigma della liberalizzazione multilaterale, nel segno prima del *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) e poi dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC). Il fallimento del *Doha round* e l'emergere di nuovi paesi e nuovi interessi da tutelare hanno scandito il tramonto di quel modello di globalizzazione, lasciando spazio a un contesto di relazioni internazionali ben più complesse e non sempre prevedibili.

Parallelamente, sul piano più strettamente economico, si è andata rafforzando un'altra tendenza dei processi di globalizzazione. Appare evidente, infatti, che i governi non sono più i soli attori sulla scena, essendo essi sempre più affiancati, quando non sovrastati, dalle imprese multinazionali e, più in generale, dalle cosiddette "catene globali del valore". In queste ultime, nella distribuzione del valore aggiunto associato al commercio internazionale, accanto ai flussi di beni finali sono sempre più importanti quelli di beni intermedi e di servizi a essi collegati, dai quali derivano i legami d'integrazione a monte e a valle e il posizionamento competitivo di ciascuna impresa e di ciascun paese. Ormai più della metà delle importazioni mondiali di manufatti è costituita da beni intermedi e oltre il 70 per cento delle importazioni di servizi riguarda servizi intermedi alle imprese.

In questo quadro di transizione vi è stata l'irruzione sulla scena di Donald Trump che si è preso il ruolo di "rottamatore" del vecchio ordine economico internazionale, fornendo un'ulteriore spinta ai cambiamenti in atto. Ciò ha generato un aumento del grado di incertezza anche a seguito della tendenza a procedere su percorsi politici e registri comunicativi poco prevedibili. È pur vero che ai tanti annunci del presidente USA non sempre hanno fatto seguito azioni di pari incisività, ma essi sono spesso bastati a generare, specie nella pubblicistica corrente, un diffuso allarmismo, peraltro privo di qualsiasi riferimento a stime e previsioni affidabili.

La ricerca vuole colmare parte di questo vuoto analitico e informativo, simulando gli effetti di alcuni ipotetici scenari derivanti da possibili azioni di politica commerciale degli USA utilizzando un modello di

equilibrio economico generale – quello del *Global Trade Analysis Project* (GTAP) – tra i più accreditati e diffusi per le analisi globali.

● La politica commerciale USA e la strategia *America first*

Al di là degli annunci e dei loro effetti mediatici, è opportuno chiedersi quali siano i reali poteri del Presidente statunitense nella definizione della politica commerciale del proprio paese. La Costituzione USA assegna la competenza in materia di accordi internazionali ai due rami del Parlamento (Congresso e Senato), ma è il Presidente che negozia e firma i trattati commerciali, i quali devono poi essere ratificati dal Congresso e dal Senato. La cosiddetta *fast-track authority* è un correttivo a tale procedura, che nel doppio passaggio rischierebbe di essere incerta e farraginoso, rendendo poco credibile la posizione USA nei negoziati con gli altri paesi. In questo spirito, la *fast-track authority* è un ampio mandato negoziale concesso al Presidente e prevede che l'accordo raggiunto debba essere poi ratificato dal Parlamento nella sua interezza, senza possibilità di rifiutarne alcune parti o apportare modifiche.

Il *Trade Act* del 1974 attribuisce al Presidente alcuni poteri che non necessitano dell'approvazione del Congresso, ad esempio, per ritirarsi unilateralmente da un accordo di libero scambio, per aumentare i dazi nei confronti di alcuni paesi in caso di *deficit* significativi della bilancia commerciale o per adottare rappresaglie commerciali contro paesi che ostacolano scorrettamente le esportazioni statunitensi. Infine, il Presidente può introdurre restrizioni temporanee sul commercio di beni specifici nel caso in cui l'economia statunitense sia ritenuta danneggiata o minacciata da un forte aumento delle importazioni.

In questo quadro, Trump ha dichiarato a più riprese di voler difendere i prodotti nazionali con una strategia denominata "*America first*", che sul fronte commerciale si affiderebbe a tre tipi di azioni. In primo luogo, l'uso più aggressivo di alcuni strumenti previsti in ambito OMC, quali i dazi *anti-dumping* e il meccanismo per la soluzione delle controversie, su cui peraltro gli USA sono stati molto attivi già nel 2016, in particolare nei confronti della Cina (chiamata in causa ben 10 volte) e l'UE (5 volte). In secondo luogo, la preferenza per accordi bilaterali, nei quali gli USA

possono far meglio valere la loro forza negoziale, rispetto a trattati multilaterali che coinvolgono più paesi e si affidano a regole decisionali di tipo collegiale. In questa linea si inquadrano il ritiro dalla *Trans-Pacific Partnership* (TPP) e la richiesta di rinegoziare il *North American Free Trade Agreement* (NAFTA). Infine, c'è stata l'esplicita messa sotto accusa dei paesi che registrano i maggiori *surplus* commerciali nei confronti degli USA, vale a dire la Cina e la Germania.

● Il punto di partenza: il commercio agroalimentare degli USA e il ruolo dell'UE e dell'Italia

Con riferimento ai rapporti commerciali con gli altri paesi, il punto di attacco dell'amministrazione Trump è rappresentato dal *deficit* commerciale degli Stati Uniti. Su questo fronte, la Cina è di gran lunga il primo paese della lista dei "cattivi" con un *surplus* superiore a 300 miliardi di euro, seguita da Giappone, Germania, Messico e dall'Italia, che si colloca al quinto posto di questa pericolosa graduatoria. L'UE nel suo insieme ha un *surplus* rilevante nei confronti degli USA e l'avanzo dell'Italia è secondo, dopo la Germania, in termini di valore; ma se si guarda al saldo normalizzato – più adatto per confrontare la posizione commerciale di paesi di diversa dimensione – l'Italia registra l'indice più elevato dopo la Cina, sensibilmente maggiore della Germania e pari a più del doppio della media UE. È dunque evidente il grande interesse dell'Italia verso le scelte di politica commerciale dell'amministrazione Trump, in particolare per il settore agroalimentare, dove gli USA sono mercato di sbocco importante per le esportazioni di tutta l'UE, ma ancora di più per la ricca e variegata gamma dei prodotti del *made in Italy*.

Grazie a un aumento medio annuo di oltre il 5% registrato nell'ultimo decennio, le esportazioni totali dell'UE verso gli USA hanno raggiunto, nel 2016, circa 21 miliardi di euro, mentre le importazioni, pur essendo cresciute dal 2007 al 2016 a un tasso medio annuo quasi pari al 6%, rimangono ben al di sotto, attestandosi a poco meno di 12 miliardi di euro. In particolare, per i prodotti agroalimentari, l'Italia vanta sul mercato statunitense una posizione netta migliore rispetto al complesso dell'UE, con un saldo normalizzato positivo e di gran lunga superiore (62%). Guardando agli altri paesi oggetto dell'attenzione del Presidente Trump, sul fronte agroalimentare anche la Francia ha un saldo positivo

con gli USA, mentre Germania e soprattutto Cina sono in disavanzo, all'opposto di quanto avviene per i loro scambi complessivi.

Quasi la metà del valore dell'export agroalimentare italiano verso gli USA (3,8 miliardi di euro nel 2016) è da attribuire a due comparti: vino (oltre 1,3 miliardi di euro, pari al 35%) e olio di oliva (poco meno di 500 milioni di euro, pari al 13%). Per questi comparti gli USA sono una destinazione assolutamente prioritaria, tanto che la metà delle esportazioni italiane extra-UE di olio, vino e acque minerali sono destinate agli Stati Uniti. Rilevante è anche il peso delle esportazioni di formaggi e latticini (289 milioni di euro, 8% del totale), pasta (244 milioni di euro, 6%), prodotti dolciari (198 milioni, 5%) e ortofrutta trasformata (196 milioni di euro, 5%).

● Il commercio in termini di valore aggiunto

Se si guarda dentro ai flussi di commercio e si considera il valore aggiunto contenuto nelle esportazioni, si ottengono alcuni spunti di riflessione importanti rispetto alle modalità con cui si vanno ridefinendo i vantaggi comparati e le posizioni competitive dei diversi paesi e comparti. Su questo fronte, l'analisi condotta in questo studio evidenzia che, nel commercio agroalimentare con gli Stati Uniti, l'Italia appare più integrata nelle catene globali del valore rispetto ai principali paesi dell'UE, esportando una percentuale di valore aggiunto nazionale diretto (69%) inferiore rispetto a Germania (72%) e Francia (77%). In altre parole, nelle esportazioni agroalimentari dell'Italia, in coerenza alla sua posizione di paese carente di materie prime e orientato alla trasformazione, è incorporata una quota relativamente più elevata di valore aggiunto estero sotto forma di beni intermedi utilizzati; al contrario, nel commercio non-agroalimentare con gli USA, sono le esportazioni di Germania (34%) e Francia (32%) a incorporare una quota maggiore di valore aggiunto estero rispetto all'Italia (29%).

● Gli scenari

Di fronte alla grande incertezza sulle misure di politica commerciale che l'amministrazione USA, dopo i tanti annunci di Trump, potrà effettivamente attivare, in questo lavoro si sono ipotizzati alcuni possibili scenari e si sono simulate le loro conseguenze.

Il primo scenario, denominato *Scenario OMC*, prevede che gli USA sfruttino i margini di manovra disponibili nell'ambito dell'OMC per portare tutti i dazi al livello massimo consentito dagli impegni sottoscritti. Ciò, di fatto, implica l'abolizione di tutte le preferenze commerciali applicate dagli USA: sia quelle bilaterali, nell'ambito dei 14 accordi di libero scambio in essere, sia quelle unilaterali garantite ai paesi in via di sviluppo. In questo scenario l'aumento dei dazi è proporzionale all'ammontare della preferenza che viene abolita, per cui il danno si concentra sui paesi che attualmente hanno accordi preferenziali o di libero scambio con gli USA. Di contro, per i paesi che non hanno al momento accordi preferenziali, come l'UE, tale opzione può trasformarsi addirittura in un'opportunità.

Nel secondo scenario, denominato *Scenario Cina*, si ipotizza che gli USA concentrino la loro ostilità commerciale sulla Cina, l'esportatore con il quale registrano il maggior *deficit* commerciale. Si tratta di uno scenario che implicherebbe la rottura delle regole multilaterali e dunque l'uscita degli USA dall'OMC: sia perché comporterebbe un aumento dei dazi al di sopra del livello consolidato in ambito OMC, sia perché l'aumento sarebbe discriminatorio a danno di un solo esportatore e, dunque, contrario alla clausola della Nazione Più Favorita su cui si fondano gli accordi multilaterali. Si tratta, in ogni caso, di uno scenario politicamente irrealistico, in considerazione del fatto che una quota consistente del debito USA è detenuta dalla Cina, cosa che costituisce un ovvio deterrente per gli USA a compromettere i rapporti bilaterali oltre un certo limite.

Nel terzo scenario, denominato *Scenario UE*, la "vittima" è l'UE nel suo complesso, nei cui confronti si ipotizza il raddoppio dei dazi applicati dagli USA. Al riguardo, non è stata presa in considerazione l'idea di Trump di ritorsioni bilaterali indirizzate solo ad alcuni membri dell'UE – in particolare la Germania – poiché essa è del tutto incompatibile con l'attuale assetto istituzionale: L'UE, infatti, è un'unione doganale, in cui la politica commerciale è un affare comune, rispetto alla quale un paese non può essere "isolato" e trattato a parte.

Il quarto scenario, denominato *Guerra Commerciale*, fa diretto riferimento a quello precedente con l'aggiunta di una ritorsione da

parte dell'UE all'azione degli USA. Tale ritorsione consisterebbe nel raddoppiare, così come gli USA nei confronti dell'UE, i dazi della tariffa esterna comune applicati sulle importazioni dagli USA. Si tratta, invero, di una reazione particolarmente forte, in quanto i dazi di partenza dell'UE sono più elevati di quelli statunitensi, per cui una loro variazione analoga in termini percentuali porterebbe a valori assoluti dei dazi ancora più elevati.

Dal momento che gli scenari riguardano l'intero sistema economico e coinvolgono le principali economie mondiali, per le simulazioni ci si è affidati a un approccio di equilibrio economico generale, e in particolare a un modello ampiamente utilizzato in letteratura e dalle principali agenzie internazionali. L'approccio di equilibrio economico generale coglie in modo teoricamente fondato le interrelazioni tra settori e paesi nella loro globalità, cosa particolarmente utile in tema di commercio e relazioni internazionali, ma proprio per questo non consente una disaggregazione molto spinta a livello di singoli comparti e prodotti. I risultati, dunque, vanno presi come linee di tendenza e ordini di grandezza, su cui poi eventualmente innestare approfondimenti su specifici comparti con metodologie diverse.

● I risultati

Il primo scenario – l'unico compatibile con gli impegni multilaterali, dove gli Stati Uniti eliminano qualsiasi tipo di trattamento preferenziale – mostra un effetto complessivo relativamente contenuto e un vantaggio dell'UE e dell'Italia in particolare. L'impatto modesto deriva dal basso livello dei dazi USA – frutto di vent'anni di liberalizzazione in seno al GATT e all'OMC – che limita i margini di preferenza commerciale che nello scenario si prevede siano eliminati. Analogamente, non è sorprendente l'effetto positivo per l'UE, visto che l'abolizione delle preferenze non la riguarda, per cui i paesi che ne fanno parte guadagnerebbero quote di mercato a spese degli esportatori del continente americano. Va comunque sottolineato che le esportazioni italiane aumenterebbero più di quelle degli altri paesi UE e quelle agroalimentari più di quelle del settore manifatturiero.

I risultati del secondo scenario mostrano che l'aumento del protezionismo USA nei confronti della Cina avrebbe conseguenze negative per entrambi i paesi, anche se più forti per l'economia cinese. Gli effetti maggiori si avrebbero nei settori non agroalimentari, dove più si concentrano le esportazioni cinesi negli USA. Gli altri paesi beneficerebbero degli spazi sul mercato statunitense aperti dalla minore presenza cinese ma le merci provenienti dalla Cina tenderebbero a penetrare in altri mercati e questo potrebbe generare richieste di protezione da parte dei produttori nazionali di altri paesi, portando a una sorta di "contagio protezionistico". Una differenza rilevante rispetto allo scenario precedente è che l'Italia registrerebbe un aumento delle esportazioni, più significativo rispetto a Francia e Germania, ma tale aumento riguarderebbe in misura marginale i comparti agroalimentari. In termini di riallocazione dei flussi di esportazione, l'aumento delle vendite italiane negli USA avverrebbe in buona misura a scapito delle esportazioni verso la Cina.

Se nei primi due scenari le esportazioni italiane si dimostrano capaci di approfittare delle opportunità che si potrebbero aprire sul mercato statunitense, nel terzo e quarto scenario, dove il conflitto commerciale riguarda l'UE, sono gli esportatori italiani a subire i costi maggiori, specie nel settore manifatturiero. Il fatto che l'effetto del maggior protezionismo USA nei confronti dell'UE non sia uniformemente diffuso tra gli stati membri è spiegato dall'impatto differenziato del profilo tariffario degli Stati Uniti che, pur non discriminando tra i paesi UE, finisce comunque per colpire con intensità diversa i singoli paesi a seconda della loro specializzazione produttiva.

Il terzo scenario conferma l'indicazione, già emersa nello *Scenario OMC*, circa una maggior sensibilità delle nostre esportazioni agroalimentari rispetto a quelle di un concorrente come la Francia. Anche in questo caso ciò dipende dall'effetto combinato della specializzazione commerciale italiana e della distribuzione per prodotti della protezione commerciale USA. In particolare, il grande comparto che include alcune delle nostre principali voci di esportazione (pasta, pane e prodotti dolciari, ortofrutticoli trasformati, ecc.), è caratterizzato da dazi relativamente più elevati;

inoltre, con riferimento alle bevande, l'altro rilevante comparto del *made in Italy*, il dazio medio fronteggiato dall'Italia è più elevato di quello francese a causa della differente composizione merceologica.

L'aumento dei dazi verso l'UE, al pari di quanto accade nello *Scenario OMC*, genera per gli USA un guadagno dovuto al miglioramento delle ragioni di scambio, il quale più che compensa l'inefficienza allocativa dovuta al maggior protezionismo. Naturalmente ciò sarebbe vero in assenza di ritorsioni da parte dell'UE, per cui nella contabilità dei costi e benefici diventa rilevante il risultato del quarto scenario – dove, appunto, si prevede tale ritorsione – che evidenzia il costo per gli USA di un'eventuale guerra commerciale innescata dalla scelta protezionistica.

In effetti, nello scenario di guerra commerciale vi sarebbero conseguenze molto negative per le esportazioni USA, in particolare per quanto riguarda il settore agroalimentare. La riduzione è particolarmente evidente sul mercato italiano, in quanto la tariffa esterna comune dell'UE garantisce in alcuni settori una protezione più elevata alle nostre importazioni rispetto a quelle di altri paesi.

In entrambi gli scenari caratterizzati da un aumento della protezione statunitense nei confronti dell'UE si registra una riallocazione delle esportazioni agroalimentari italiane su altri mercati: nello *Scenario UE* la riallocazione si distribuisce in misura più o meno proporzionale su tutti i mercati extra-UE mentre nello scenario di guerra commerciale si concentrerebbe soprattutto nel commercio intra-comunitario.

● Conclusioni

In estrema sintesi, le simulazioni realizzate nello studio mostrano effetti relativamente modesti rispetto all'allarmismo alimentato dagli annunci di Trump e, dunque, sembrano suggerire il messaggio che Trump – almeno sul fronte delle politiche commerciali – sia *un cane che abbaia ma non morde*. Quello che l'amministrazione USA può fare rispettando le regole dell'OMC ha effetti molto scarsi e colpirebbe essenzialmente i suoi attuali *partner* del NAFTA. E anche con scenari

Sintesi

estremi, in termini di rottura delle regole multilaterali e uscita dagli accordi esistenti, i risultati non sono stravolgenti. L'unico scenario che mostra effetti più consistenti è quello della guerra commerciale, che è anche quello dove gli Stati Uniti registrerebbero le maggiori perdite.

Se questo è vero sul fronte strettamente economico e, soprattutto, in termini statici, l'effetto dinamico in termini geopolitici potrebbe essere molto più consistente e meno controllabile.



Executive Summary

● Introduction

The world economy globalization process has been governed for a long time by the paradigm of multilateral liberalization; first, following the *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) and secondly, the World Trade Organization's rules (WTO). The failure of the Doha round, together with new emerging countries and interests to protect, led to the end of this model of globalization and to the beginning of new, more complex and not always predictable international relations.

In the meantime, on the economic side, another trend arose in globalization processes. At present, it is clear that national governments are not the only actors playing on the international scene. They must face multinational businesses, striving not be overwhelmed by them, and, in general, they must face the rapid diffusion of the so called "Global value chains". Global value chains play a growing and essential role in the distribution of the added value associated with international trade. Intermediate good flows are becoming more important, as well as their associated services, since they represent a source for integration links, upstream, and a competitive strength for every national business or country, downstream. Nowadays, intermediate goods represent more than half of global imports in the manufacturing sector, while 70% of service imports concern intermediate services for businesses.

Donald Trump broke into the middle of such transitional context and immediately started playing the role of "recycler" of the old international and economic model, by boosting actual changes even more. Such an attitude led to an increasing level of uncertainty, also due to his nearly unpredictable political and communication behaviours. Although the US President's words were not always put into practice with the same determination as they were pronounced, his behaviour brought widespread alarmism, especially among the media, although not based on reliable estimations and predictions.

This study aims at filling, in part, the analytical and information gap, by simulating the effects of some hypothetical scenarios coming from possible actions of US trade policy and using one of the most reliable and widespread economic general models in global analysis such as the one provided by the *Global Trade Analysis Project* (GTAP).

Executive Summary

● US trade policy and *America first*

In spite of the US President's declarations and their effects on media, it is fundamental to focus on the real powers he exercises in the definition of trade policies for his country.

The US Constitution provides the two bodies of Parliament (Congress and Senate) with the power to conclude international agreements, but the President can sign and negotiate them alone in the trade sector. Agreements need to be ratified by Congress and Senate afterwards. The so-called *fast track authority* aims at correcting this cumbersome process, by avoiding uncertainties and multiple steps, which risks weakening the US position in negotiations. In this sense, the *fast track authority* confers a wide negotiation power to the President by establishing that the agreement in question must be ratified on its whole by the Parliament, without the possibility of rejecting or modifying any of its parts.

The 1974 Trade Act provided the President with some powers which do not need Congress' approbation, such as the capacity of unilaterally withdrawing from a free trade agreement, increasing duties towards other countries in case of significant deficits in the trade balance sheet, and adopting trade reprisals against those countries hindering US exports. Finally, the President can introduce some temporary trade restrictions on specific goods if he considers that the US economy could be damaged or threatened by a high increase in imports.

In such context, Trump declared more than once that he wants to protect national products by using a strategy called "*America first*", based on three main trade actions. First, the aggressive use of some WTO instruments, such as the *anti-dumping* duties and the mechanism to settle trade disputes, which has been massively used since 2016, especially towards China (10 times) and the EU (5 times). Secondly, the preference for bilateral agreements, where the US can definitively assert all their negotiation strength, rather than multilateral or plurilateral agreements that, instead, imply the participation of many countries and are based on consensus rules. That occurred, for instance, when the US withdrew from the *Trans-Pacific Partnership*

Executive Summary

and requested to renegotiate the *North American Free Trade Agreement* (NAFTA). Finally, the open challenge to those countries that experienced most commercial surplus in respect to the US, such as China and Germany.

- **US agriculture and food trade: the role of the EU and Italy**

As far as trade relations with other countries are concerned, the main concern of the Trump Administration is the US trade deficit. China is the first country in the “black list”, having a surplus higher than 300 billion Euros, followed by Japan, Germany, Mexico and Italy. On the whole, the EU has a considerable surplus, and Italy is second after Germany, in terms of value. However, if we take into consideration the *normalized trade balance* – a more relevant indicator in comparing trade positions of different sized countries – Italy has the highest index after China, much higher than Germany and more than double the EU average. It is therefore clear that Italy is very concerned by US trade political choices, especially regarding the agricultural and food sector, since the US represents one of the most important market outlets for all exports coming from the EU, and even more for the wide variety of *made in Italy* products.

Thanks to an average increase per year higher than 5% in the last decade, total exports from the EU to the US reached around 21 billion Euros in 2016, whereas imports, although they grew from 2007 to 2016 by almost 6% per year, stayed well below, reaching less than 12 billion Euros. Italy is placed in a better position than the EU for food and agricultural products in the US market, having a positive and much higher normalised balance (62%). As for other countries in the food and agricultural sector, France has a positive balance with the US, whereas Germany, and especially China, are in deficit, contrary to the total of their exchanges.

Almost half of Italian food and agriculture exports to the US (3.8 billion Euros in 2016) depend on two main segments: wine (more than 1.3 billion Euros: 35%) and olive oil (less than 500 million Euros: 13%). The US is a top priority destination for both sectors, so half of the Italian

Executive Summary

extra-UE exports of oil, wine and mineral water, are directed to the US. Cheese and dairy products are also quite important (289 million Euros, 8% of total), pasta (244 million Euros, 6%), confectionery products (198 million, 5% of the total) and processed fruit and vegetable products (196 million Euros, 5%).

● Trade in terms of added value

In the analysis of trade flows and their value added components, there are some interesting considerations regarding the new definition of comparative advantages and competitive positions of different countries and segments. In food and agricultural exchanges with the US, Italy appears to be more integrated in the global value chains in comparison with other EU countries, since it exports a lower percentage of domestic value added (69%) than Germany (72%) and France (77%). In other words, as far as the food and agriculture exports are concerned, considering Italy's lack of raw materials and its orientation to the processing sector, they include a relatively higher share of intermediate goods sourced abroad (i.e., foreign value added). On the contrary, in non-agricultural and food trade with the US, Germany (34%) and France (32%) incorporate a higher rate of foreign value added than Italy (29%).

● Scenarios

This study aims at proposing some possible scenarios and at simulating some hypothetical effects generated by many declarations by President Trump.

● The *WTO scenario*

In this case, the US would perform all possible actions within the WTO regulations, in order to apply maximum duties, without breaking, their commitments (bound tariffs). This would actually imply the abolition of all trade preferences applied by the US: both bilateral, within the framework of 14 existing free trade agreements, and unilateral,

Executive Summary

granted to developing countries. In this scenario, the increase in duties is proportional to the value of the abolished trade preference, so that most of negative impacts would affect those countries that at present have preferential or free trade agreements with the US. For those countries that do not have any preferential agreements, such as the EU, this option might even become an opportunity.

- The *China scenario*

The US would focus on China, by far the exporter representing America's greatest trade deficit. Doubling the tariffs faced by Chinese exporters would imply breaking multilateral rules and therefore US withdrawal from the WTO. The new duties would be far beyond the level that is allowed and consolidated by the WTO and, on the other hand, the tariff increase would be discriminatory and would break the clause of the Most Favoured Nation on which all multilateral agreements are based. Moreover, it would be quite an unrealistic scenario from a political perspective, especially considering that a great part of US debt is owned by China and that should, at least in principle, be a deterrent for preventing the US from stressing their bilateral relations further.

- The *EU scenario*

Here, the victim is the EU, where duties applied by the US could even double. The study does not consider the scenario where Trump could impose bilateral retaliations only to some specific EU members – namely Germany – since this would be totally inconsistent with the institutional structure of the EU, being itself a customs union and having a common trade policy, so that a single country cannot be “isolated” or treated differently.

- The *Trade War scenario*

This scenario would add to the previous one retaliations from the EU. If the US doubled their duties on EU goods, the EU could double the *common external tariff* that is currently applied on American imports. Actually, this would be quite a strong reaction, since the

Executive Summary

EU's originating duties are already higher than the American ones, and therefore a similar percentile increase in rates could bring even higher absolute values of the EU duties.

Since all the above-described scenarios concern the world economic system and its main economies, this study is based on the global general equilibrium model, a well-known model in the literature, and widely used by international agencies. The main motivations underlying the use of this model is to be able to consider large scale policy changes using the present state of the economy as a benchmark. Based on economic theory, it takes into account all the interdependencies between industries and countries that need to be considered in order to analyse the full impact of policy changes. However, the broad coverage in terms of sectors and countries does not allow a disaggregated analysis concerning single products. As a consequence, all outcomes are to be considered as trends and orders of magnitude. They could be the starting points to deepen and carry the research on more specific sectors by using different methodologies.

● Outcomes

The first scenario – the only one consistent with multilateral commitments, where the US abolishes any kind of preferential treatment – presents rather limited effects, in general, and offers some advantages to the EU, Italy, in particular. That is due to the low level of American duties, as a result of several decades of liberalization, which has largely reduced their trade preferential margins. Similarly, it is not surprising that positive effects would mostly be for the EU, as it is not affected at all by preferences abolition. EU countries could benefit from some market shares to the detriment of other exporters, such as Mexico. However, it is important to underline that Italian exports would increase more than those of other EU countries, and especially more in food and agriculture than in the manufacturing sector.

Executive Summary

The second scenario shows that increasing US protectionism towards China would have very negative repercussions for both countries, although much more on the Chinese side. Most impacts would concern non-agricultural sectors, representing most Chinese exports to the US. Opening more space in markets, as a result of a weaker presence of China, could benefit other countries, but Chinese goods would inevitably enter into some other markets, and, as a result, this could entail a sort of “protectionism pandemic”, and an increasing demand for protection by other national producers. In this case, in comparison with the above-mentioned scenario, Italy would record a higher increase in exports than France and Germany, but this would hardly concern the agricultural and food sectors. In terms of reallocation of export flows, the increase of Italian sales in the US would crowd out exports to China.

In the first two scenarios, Italian exports can benefit from the possible opportunities in US markets; in the third and fourth scenarios, where trade conflicts concern the EU, Italian exporters could instead suffer from the repercussions due to higher costs, especially in the manufacturing sector. The effects of high protectionism in the US towards the EU would not equally affect all member states, since, although not discriminatory, it has a different impact due to their different production structures.

The third scenario confirms what the first WTO one already presented regarding a greater impact on Italian food and agriculture exports, in comparison with France. In this case as well, that depends on the combined effects of Italian specialization in trade and the distribution of products in the American tariff structure. In particular, the large sector including most exported goods from Italy (pasta, bakery and confectionery, processed fruits and vegetables products) and is characterised by relatively higher duties. Moreover, as far as beverages (the other important *made in Italy* sector) are concerned, Italian exporters pay a higher trade weighted average duty than the French competitors because of a different composition by type.

Executive Summary

The increase in duties towards the EU, similar to what happens in the *WTO scenario*, would bring some advantages for the US because of an improvement in terms of trade, which compensates for the inefficient allocation of resources caused by higher protectionism. That would be certainly true in the absence of retaliations coming from the EU, so by calculating costs and benefits, the outcomes of the fourth scenario - where, instead, such repercussions are foreseen - would be very important and the cost of such a protectionist trade war would be very high for the US.

Actually, in the *Trade war scenario*, the impacts would be very high on American exports, namely for the food and agricultural sector. This decrease would be particularly large in the Italian market, since the *common external tariff* ensures higher protection for Italian imports in comparison with those of other EU countries.

In both scenarios, where Italian food and agricultural exports face an increase in American protection levels, there would be a new sales distribution in other markets: in the *EU scenario*, the distribution would be more proportionally widespread among foreign markets, whereas in the *Trade war scenario*, this would only concern the communitarian trade within the EU borders.

● Conclusions

To summarize, the simulations present effects that are relatively minor compared to the ones created by the alarmism of Trump's declarations. Therefore they seem to convey that the President, at least as far as trade policies are concerned, can be considered as *all bark and no bite*. The effects of US actions in compliance with WTO rules are very limited and most negative impacts would affect the actual NAFTA partners. Even in the worst scenarios, in terms of breaking multilateral rules and withdrawing from existing agreements, the outcomes would not be so dramatic in the long run. The only one showing major impacts is the possible *trade war* with the EU, where the reaction to US protectionism could be dangerous.



Executive Summary

At the same time, the US could experience much more damage and losses than anyone else.

However, this only concerns the economic point of view, especially in static terms. On the contrary, from a geopolitical perspective, the dynamic effects could be more important and hard to control. Actually, this may represent a fatal blow for the multilateral globalization paradigm, hit by the same hegemonic country that promoted and encouraged it in the past. Moreover, questioning the present paradigm would not offer an alternative model to replace it and would therefore cause uncertainty as well as a chain reaction in economic international relations.

