

# Osservazioni sul livello della tariffa doganale degli Stati Uniti

1. — Il quarto rapporto annuale dell'OECE (dicembre 1952), relativo alle prospettive economiche europee ed in particolare al problema del deficit della bilancia in dollari, dedica un breve capitolo al contributo che gli Stati Uniti dovrebbero prestare per una duratura risoluzione del problema stesso.

Al riguardo — riconosciuta ancora una volta indispensabile la cooperazione nordamericana — viene proposto per gli Stati Uniti un programma di azione che dovrebbe svilupparsi in tre direttive: mantenimento della stabilità economica; politica d'importazione più liberale e più stabile; accrescimento degli investimenti americani all'estero.

Nel brevissimo paragrafo dedicato alla politica commerciale — che è l'aspetto che intendiamo rilevare e che è tra i problemi centrali dell'attuale politica di cooperazione tra l'Europa occidentale e gli Stati Uniti (1) — il Rapporto osserva che, pur dopo le numerose riduzioni accordate sotto il regime del « Reciprocal Trade Agreements Act » del 1934, i dazi della tariffa doganale americana restano in molti casi proibitivi e, comunque, troppo elevati in rapporto alla situazione di un paese cronicamente creditore come gli Stati Uniti. D'altronde, anche se gli Stati Uniti adottassero una politica commerciale più liberale, le accresciute importazioni di prodotti finiti non rappresenterebbero che una debole percentuale rispetto alla produzione interna.

(1) Anche in America il problema di una politica commerciale più liberale e di un abbassamento delle tariffe doganali è di viva attualità. Già il Rapporto della Commissione del Congresso incaricata di esaminare i rapporti tra l'area del dollaro e l'area della sterlina (il cosiddetto Rapporto Douglas) aveva proposto, nell'agosto scorso, diversi provvedimenti in ordine a questo problema. È ora atteso il Rapporto conclusivo della Commissione Presidenziale incaricata del riesame della politica economica estera degli USA. Questa commissione — presieduta da C. Randall — ha iniziato i suoi lavori nel mese di settembre 1953.

Riferendosi ai rilievi del Rapporto OECE, la presente nota intende illustrare gli sviluppi della politica tariffaria nordamericana dal 1930 in poi, con particolare riguardo ai suoi effetti sul livello generale della tariffa doganale.

2. — Come è noto, la tendenza protezionistica nordamericana ebbe una netta affermazione con la tariffa del 1922. Tale tendenza si consolidò con la tariffa 1930 (tariffa Hawley Smoot), contribuendo ad accentuare il crescente squilibrio tra esportazioni ed importazioni.

Nel 1934 subentrò un mutamento d'indirizzo con l'emanazione del « Reciprocal Trade Agreements Act ». Con tale legge, in contropartita di equivalenti concessioni daziarie da parte di altri Paesi, venne conferita al Presidente degli Stati Uniti la facoltà di ridurre del 50 % i dazi stabiliti nella tariffa del 1930. Il periodo di validità della nuova legge, inizialmente stabilito per un triennio, venne successivamente prorogato di tre anni in tre anni fino al 1943, quando fu rinnovato per due anni. Nel 1945 la legge fu ancora prorogata per un triennio con alcune importanti variazioni; in particolare, la facoltà delegata al Presidente di ridurre i dazi del 50 % veniva estesa a tutte le aliquote daziarie vigenti al 1° gennaio 1945 e quindi anche a quelle che già avevano subito una riduzione del 50 %. In pratica, pertanto, dall'applicazione delle successive disposizioni potevano derivare riduzioni daziarie fino al 75 % del livello originariamente stabilito nella tariffa del 1930.

Dal 1934 fino al 1947 — e cioè nel periodo che va dall'entrata in vigore del « Reciprocal Trade Agreements Act » fino alla vigilia della conclusione dello accordo tariffario multilaterale di Ginevra — gli Stati Uniti conclusero numerosi « Trade Agreements » in base alla citata legge, e precisamente con 27 Paesi. I più importanti accordi furono stipulati con il Belgio (1936), Cuba (1934), Svizzera (1936),

Francia (1936), Cecoslovacchia (1938), Gran Bretagna (1939), Argentina (1941), Canada (1936, 1940 e 1942), Messico (1943). Complessivamente furono così negoziati 1251 dazi, di cui 1190 furono ridotti e 61 consolidati.

Quali le riduzioni apportate al livello della tariffa nordamericana dalle varie stipulazioni? Una valutazione è stata tentata dalla « Tariff Commission » con riferimento al movimento commerciale del 1939. Eccone le risultanze principali:

a) nel 1939 le importazioni nordamericane ammontarono a \$ 2.276 milioni, di cui le importazioni di merci soggette a dazio furono 879 milioni circa. Su questi 879 milioni, \$ 552 milioni (cioè un po' più del 60 %) godettero di dazi ridotti convenzionati in base ad accordi commerciali;

b) l'incidenza media ponderata sui valori delle merci importate nel 1939 sarebbe diminuita dal 48 % al 33 % tra il 1934 e il 1946 (2).

Il livello daziario medio ponderato, con riferimento alle importazioni del 1939, per settori merceologici, sarebbe stato come risulta dalla Tab. I.

TAB. I.

INCIDENZA DAZIARIA U.S.A. NEL 1934 E NEL 1946  
CON RIFERIMENTO ALLE IMPORTAZIONI 1939.

	Secondo i dazi vigenti nel 1934	Secondo i dazi vigenti nel 1946
Materie prime agricole . . . .	54 %	35 %
Materie prime non agricole. . .	45 %	22 %
Generi alimentari agricoli non lavorati . . . . .	47 %	26 %
Generi alimentari agricoli lavorati . . . . .	63 %	32 %
Prodotti semilavorati agricoli .	80 %	41 %
Altri prodotti semilavorati . .	25 %	19 %
Prodotti finiti di origine agricola . . . . .	43 %	26 %
Altri prodotti finiti . . . . .	56 %	38 %

Le percentuali riportate danno un'idea abbastanza vivida del proibitivo livello della tariffa del 1930, livello che trova riscontro in ben poche

(2) Questa incidenza differisce da quella risultante dalla tabella IV per il 1946, in quanto calcolata con riferimento alle importazioni effettuate nel 1939.

altre tariffe doganali. Ancora nell'immediato dopoguerra (1946) tale livello, malgrado una generale riduzione del 30 % circa, si manteneva a considerevole altezza. (Al riguardo è da rilevare che il generale aumento dei prezzi verificatosi dal 1940 al 1946 aveva contribuito a ridurre l'incidenza dei molti dazi specifici che figurano nella tariffa americana).

3. — Cerchiamo ora di dare un'idea delle ulteriori riduzioni del livello della tariffa americana a seguito delle trattative condotte dagli Stati Uniti nel quadro delle tre conferenze tariffarie del G.A.T.T.

Nella conferenza di Ginevra (ottobre 1947) gli Stati Uniti negoziarono con diciotto dei ventidue Paesi che vi parteciparono.

Con riferimento alle importazioni effettuate dagli Stati Uniti nel 1939, su un valore totale di \$ 2.247,7 milioni (3) le concessioni accordate a Ginevra riguardano un movimento di importazioni pari a \$ 1.766,5 milioni (78 % delle importazioni totali).

Se poi si tiene conto del valore delle sole importazioni sottoposte a dazio, pari a \$ 906,5 milioni, è stato calcolato che le concessioni accordate a Ginevra pesano per il 70 % su tale cifra, riguardando importazioni per \$ 636,4 milioni (v. Tab. II).

Confrontando i dati relativi alle trattative effettuate dal 1934 al 1946 con i risultati delle trattative di Ginevra del 1947, appare come complessivamente queste ultime abbiano determinato concessioni su merci soggette a dazio per un maggior valore d'importazioni (\$ 636,4 contro \$ 552 milioni). Trattasi però di confronti approssimati, in quanto, come si è indicato nella nota n. 3, le cifre delle importazioni per i calcoli relativi ai risultati della conferenza di Ginevra hanno subito dei ritocchi.

4. — Nel 1949 gli Stati Uniti parteciparono alla seconda conferenza tariffaria del G.A.T.T. svoltasi ad Annecy, dove negoziarono accordi con dieci Paesi (4). La portata dei nuovi accordi può essere illustrata sulla base dei dati contenuti nella pubblicazione « *Analysis of Protocol of Accession and*

(3) Questa cifra differisce da quella effettiva di \$ 2.276 milioni in quanto per alcuni prodotti per i quali le importazioni nel 1939 furono anormali sono stati considerati i dati relativi alle importazioni del 1937.

(4) Danimarca, Finlandia, Grecia, Haiti, Italia, Liberia, Nicaragua, San Domingo, Svezia, Uruguay.

*Schedules to the G.A.T.T. negotiated at Annecy — 1949*». In tale pubblicazione le concessioni accordate sono state così calcolate con riferimento alle importazioni totali effettuate dagli Stati Uniti nel 1948, ammontanti a \$ 7.038,4 milioni:

Importazioni dai 10 Paesi aderenti	\$ 382.457.000
Importazioni coperte da concessioni su voci soggette a dazio ed esenti . . . . .	\$ 143.064.000
di cui	
Consolidamenti di dazi . . . . .	\$ 4.208.000
Riduzioni inferiori al 25 % . . . . .	\$ 3.123.000
Riduzioni da 25 a 35 % . . . . .	\$ 18.645.000
Riduzioni da 36 a 50 % . . . . .	\$ 39.114.000
	\$ 65.090.000
Esenzioni vincolate . . . . .	\$ 77.974.000
	\$ 143.064.000

In sostanza, l'entità delle concessioni ha coperto, sì, circa il 37 % delle importazioni 1948 provenienti dai 10 Paesi contraenti, ma per una percentuale modestissima delle importazioni totali.

Se poi si considerano le importazioni provenienti anche da altri Paesi, è stato calcolato che le concessioni accordate dagli Stati Uniti ad Annecy coprono un importo di circa \$ 250 milioni, che rappresenta una percentuale ugualmente assai bassa delle importazioni totali.

Pertanto, anche se le cifre di cui disponiamo non sono confrontabili con quelle relative alle precedenti trattative perchè riferite al 1948 anzichè al 1939, esse bastano tuttavia a suffragare la limitata portata delle trattative di Annecy in rapporto al livello della tariffa nordamericana.

5. — Nel 1950 gli Stati Uniti parteciparono alla conferenza di Torquay. La pubblicazione ufficiale relativa di fonte americana — « *Analysis of Torquay Protocol of Accession* » — indica il valore

TAB. II.  
CONCESSIONI TARIFFARIE ACCORDATE DAGLI U.S.A. A GINEVRA (OTT. 1947) RIFERITE ALLE IMPORTAZIONI 1939

(in milioni di dollari)

	Importazioni provenienti da tutti i Paesi	Importazioni provenienti dai Paesi che hanno partecipato alla conferenza di Ginevra	Importazioni provenienti da altri Paesi
Importazioni totali (soggette a dazio ed esenti) . . . . .	2.247,7	1.437,7	810,0
I Importazioni non coperte da concessioni . . . . .	481,2	91,0	380,2
II Importazioni coperte da concessioni . . . . .	1.766,5	1.336,7	420,8
Importazioni soggette a dazio	906,5	580,6	325,9
I Importazioni non coperte da concessioni . . . . .	270,1	37,5	232,6
II Importazioni coperte da concessioni . . . . .	636,4	543,1	93,3
di cui: consolidamenti . . . . .	128,9	115,0	13,9
riduzioni (totale)	507,5	428,1	79,4
inferiori al 25 % . . . . .	60,3	40,4	19,9
da 25 a 35 % . . . . .	174,5	154,9	19,6
da 36 a 50 % . . . . .	272,7	237,8	39,9
Importazioni di merci esenti da dazio . . . . .	1.341,2	857,1	484,1
I Importazioni non coperte da concessioni . . . . .	211,1	63,5	147,6
II Importazioni la cui esenzione è convenzionata . . . . .	1.130,1	793,6	336,5

Fonte: *Analysis of General Agreement on Tariff and Trade*, Ginevra 30 ottobre 1947.

totale delle importazioni statunitensi del 1949 in \$ 6.591,6 milioni, di cui \$ 2.708,4 milioni si riferiscono ad importazioni soggette a dazi.

Le concessioni accordate dagli Stati Uniti riguardano un valore di importazioni pari a \$ 419 milioni, cioè circa il 16 % delle merci importate soggette a dazio. Si tratta di una percentuale modesta, che conferma come la più importante trattativa condotta dagli Stati Uniti in sede G.A.T.T. sia stata quella di Ginevra.

Dalla citata pubblicazione ufficiale riportiamo — per una più chiara documentazione — la Tabella III avvertendo che le incidenze daziarie indicate nella quinta e sesta colonna della tabella stessa si riferiscono alle sole voci oggetto di convenzione a Torquay.

TAB. III.

## IMPORTAZIONI DEGLI STATI UNITI NEL 1949 ED INCIDENZA DAZIARIA.

(milioni di dollari)

	Valore delle importazioni cui si riferiscono le riduzioni daziarie concordate a Torquay	Valore totale delle importazioni	Valore delle importazioni soggette a dazio	INCIDENZA DAZIARIA (a)	
				prima di Torquay	dopo Torquay
Materie prime . . . . .	115,6	1.853,7	726,8	18,4 %	12,6 %
Semilavorati . . . . .	174,3	1.959,1	652,5	13,6 %	8,6 %
Generi alimentari greggi . . . . .	5,7	1.332,9	236,4	8,4 %	4,2 %
Prodotti alimentari e bevande . . . . .	53,2	740,8	642,5	20,1 %	16,5 %
Prodotti finiti . . . . .	70,5	705,2	450,2	27,4 %	19,6 %
TOTALE . . . . .	419,3	6.591,6	2.708,4	18 %	12,5 %

(a) Per le sole voci oggetto di convenzione a Torquay.

6. — Per avere un'idea complessiva degli effetti esercitati sul livello della tariffa statunitense dalle tre conferenze tariffarie in sede di G.A.T.T. e dai precedenti accordi stipulati in base al « Trade Agreements Act », può riuscire utile ricorrere agli elementi forniti dalla pubblicazione « *International Trade Policy Issues* » della Camera di commercio degli Stati Uniti.

Anzitutto i dazi che gli Stati Uniti hanno ridotto o consolidato sono 2.590 su un totale di 3.552.

Con riferimento al movimento commerciale del 1949 è stato calcolato che i dazi vincolati riguardano « voci » merceologiche corrispondenti ad una importazione di \$ 2.548 milioni, pari al 95 % delle importazioni effettuate nel 1949 soggette a dazio (2.708,4 milioni di dollari). Con riferimento alle importazioni totali, cioè soggette a dazio ed esenti (6.591,6 milioni di dollari), le concessioni coprono il 90 % delle importazioni. Tale elevata percentuale si spiega con il fatto che un gran numero di prodotti esenti da dazio è stato vincolato.

Ma i dati che più interessano sono quelli relativi alla diminuzione della incidenza media della tariffa. A questo proposito è corrente affermazione americana che, in seguito alle riduzioni dell'anteguerra e soprattutto del dopoguerra, la tariffa doganale USA non costituirebbe più un serio ostacolo allo sviluppo delle esportazioni verso gli Stati Uniti. A sostegno di questa tesi, in ambienti sta-

tunitensi è stato rilevato che il livello medio della tariffa americana sarebbe diminuito dal 50,02% nel 1931-35 al 13,3% nel 1950 (v. Tab. IV). (5). Anche in caso di totale abolizione della tariffa — è stato sostenuto — gli esportatori esteri non riuscirebbero a realizzare più vantaggi di quanti già ne hanno realizzati dal 1934 ad oggi.

Tuttavia, ad un esame approfondito, l'attuale tariffa americana risulta d'importanza tutt'altro che trascurabile, e si rivela erronea la pretesa di svalutarne l'efficacia protettiva. Per più motivi.

In primo luogo, il « livello medio » tariffario dato dalle fonti americane è calcolato sulla base delle importazioni effettive, cioè di quelle che, nonostante la tariffa, riescono a raggiungere il mercato USA. Con questo metodo, il « livello medio » suaccennato indica in sostanza il livello medio della tariffa doganale per le voci meno colpite dalla tariffa stessa, e non per le voci che, essendo più colpite, non riescono a penetrare sul mercato USA. In proposito è interessante rilevare che, su 3500 dazi circa componenti la tariffa americana, 492 (cioè un settimo circa) sono superiori al 50 % e

(5) Peraltro, dal 1934 ad oggi, i prezzi hanno subito, per molte merci, un continuo aumento, con parallela diminuzione dell'incidenza dei dazi specifici, frequenti nella tariffa americana. Tenuto conto di queste variazioni, il livello tariffario medio risulterebbe diminuito, nel periodo in questione, dal 25,8 % al 13,3 %. (V. la pubblicazione « *Effects of Trade Agreements Concessions on US Tariff based on imports in 1949* »).

TAB. IV.

## IMPORTAZIONI NORDAMERICANE, INTROITI DOGANALI ED INCIDENZE DAZIARIE : 1931 - 1951.

	IMPORTAZIONI IN MILIONI DI \$			Introiti doganali (in milioni di dollari)	INCIDENZA DAZIARIA	
	Totali	Esenti	Soggette a dazio		Sulle merci soggette a dazio %	Sul totale %
1931-35 . . . . .	1.704,2	1.075,5	628,7	314,4	50,02	18,45
1936-40 . . . . .	2.440,0	1.475,8	964,2	365,1	37,87	14,96
1938 . . . . .	1.949,6	1.182,6	766,9	301,3	39,30	15,46
1939 . . . . .	2.276,0	1.397,2	878,8	328,0	37,33	14,41
1940 . . . . .	2.540,6	1.648,9	891,6	317,7	35,63	12,51
1946 . . . . .	4.824,9	2.934,9	1.889,9	498,0	26,4	10,32
1947 . . . . .	5.666,3	3.454,6	2.211,6	445,3	20,1	7,85
1948 . . . . .	7.092,0	4.174,5	2.917,5	417,4	14,3	5,88
1949 . . . . .	6.591,6	3.883,1	2.708,4	374,2	13,8	5,67
1950 . . . . .	8.743,0	4.766,7	3.976,3	529,6	13,3	6,05
1951 . . . . .	10.812,9	5.992,9	4.820,0	603,4	12,5	5,58

quindi consentono importazioni molto limitate delle merci colpite (nel 1949, solo 45 milioni di dollari su un totale di 6.591 milioni).

In secondo luogo, il « livello medio » in questione è ponderato in base al valore delle importazioni effettive delle diverse merci. È evidente che, più l'aliquota di una data merce è elevata, minore sarà il valore importato della merce stessa (e quindi più modesto il relativo coefficiente di ponderazione nel calcolo della media); viceversa, nel caso di aliquota modesta, il « peso » della relativa voce doganale contribuisce in maggior misura ad abbassare il livello medio della tariffa.

In terzo luogo il « livello medio » tariffario nasconde variazioni di notevole entità da prodotto a prodotto (da un minimo di 5 % a un massimo di 90 % ed oltre).

La media quindi è poco significativa. Per certi prodotti particolari, interessanti l'esportazione italiana ed europea, il dazio raggiunge punte eccessive, la cui « potatura » contribuirebbe in misura forse determinante all'allargamento delle esportazioni stesse. Per quanto riguarda l'Italia, a titolo esemplificativo, citiamo il caso dei cappelli di feltro, il cui dazio è del 69 %, dei guanti a maglia di lana ricamati (90 %), del succo di limone concentrato (104 %), delle forbici (65 %), ecc. L'esemplificazione potrebbe continuare. Il « Comité Franc-Dol-

lar », in una recente inchiesta, faceva una analogha esemplificazione per prodotti di esportazione francese (ed europea in genere): trattasi, ad esempio, del tulle e dei merletti (per cui la tariffa va dal 25 al 90 % del valore importato ed è in media del 45 %), dei prodotti dell'orologeria (dal 50 al 70 %) e relativi « ricambi » (dal 200 al 1000 %), dei tessuti di lana (dal 25 al 60 %), dei tessuti di cotone di prima qualità (50 % in media), delle cristallerie (dal 22,5 % al 50 %), dello champagne (\$ 3,66 per 10 bottiglie), delle confezioni di abbigliamento d'alta moda (dal 32 % al 50 %, in certi casi sino al 90 %).

In conclusione, le cifre « ufficiali » sull'incidenza attuale della tariffa doganale americana sono piuttosto fuorvianti.

Al contrario, in base a valutazioni di massima, è da ritenere che: a) il livello medio della tariffa USA sia oggi di gran lunga più elevato di quello calcolato dalle fonti ufficiali statunitensi; b) ulteriori riduzioni tariffarie avrebbero effetti non trascurabili sulle esportazioni dei paesi europei in USA, anche se in misura sensibilmente diversa per i singoli paesi (6).

(6) L'Inghilterra in particolare — osservava tempo fa « *The Financial Times* » (17-12-52) — realizzerebbe vantaggi superiori a quelli di tutti gli altri Paesi europei; e le sue esportazioni in USA re-

In linea generale, l'estrema « selettività » della tariffa USA — congegnata secondo rigorosi criteri protezionistici in modo da colpire in maggior misura l'importazione di quelle merci la cui domanda sul mercato interno USA è più sensibile

gistrerebbero — secondo calcoli approssimativi — un incremento per lo meno doppio di quello delle esportazioni degli altri paesi europei. Per l'Italia, secondo una previsione « pessimistica » della Camera di Commercio americana per l'Italia, è stato calcolato che, anche nell'ipotesi che i dazi americani siano ridotti del 50 %, le nostre esportazioni aumenterebbero del 28 % soltanto. Questa previsione — osservava il Bresciani-Turroni su « *Il Corriere della Sera* » (27-2-53) — non tiene conto però degli effetti indiretti di una riduzione tariffaria che, grazie all'impulso dato all'economia di molti altri paesi dalla parziale liberalizzazione delle importazioni USA e al miglioramento della bilancia dei pagamenti, sarebbero notevoli.

a variazioni di prezzo — fa prevedere che le ripercussioni di un abbassamento del livello medio della tariffa stessa sul volume delle importazioni USA andrebbero, in parecchi casi, molto al di là di un semplice aumento proporzionale alla riduzione tariffaria.

Infine, va tenuto conto di un elemento particolare. Il « Buy American Act », ancora in vigore, obbliga il governo a dare la preferenza, nei suoi acquisti, a prodotti nazionali se la misura in cui il prezzo di essi supera il prezzo di analoghi articoli esteri (*compreso il dazio*) non va oltre il 25 %. Una riduzione del dazio, con il conseguente aumento della differenza tra prezzo interno e prezzo d'importazione, farebbe entrare altre merci straniere nel novero di quelle di potenziale acquisto da parte del governo americano.

P. R. S.