



CONFINDUSTRIA

Nota di Aggiornamento

**TRADE WAR USA-
CINA: Analisi e
potenziali effetti della
Fase 1 dell'Accordo**

Gennaio 2020

Inquadramento. Il 15 gennaio 2020 è stato sottoscritto a Washington dal Presidente Trump e dal Vice Primo Ministro cinese, Liu He, il testo della cd. **Fase 1 dell'Accordo Economico e Commerciale fra Stati Uniti e Cina**". L'intesa, anticipata già nelle settimane precedenti, ha neutralizzato l'entrata in vigore dell'ulteriore round di dazi prevista per il 15 dicembre 2019 e formalizzato di fatto la **prima tregua fra i due paesi** dall'avvio delle tensioni nel giugno 2018.

L'Accordo si compone di **6 capitoli principali** che disciplinano nell'ordine: Proprietà intellettuale, Trasferimento di tecnologia, Barriere non tariffarie in ambito agricolo, Servizi finanziari, Valuta e Espansione del Commercio. Quest'ultimo in particolare ne rappresenta la parte più significativa e prevede **l'impegno del Governo cinese ad acquistare** nei prossimi due anni dagli USA beni e servizi aggiuntivi per un ammontare non inferiore a **200 miliardi di USD**, di cui 77 di prodotti manifatturieri, 32 di derrate alimentari e 52 di prodotti energetici.

In cambio gli USA hanno **bloccato l'aumento delle tariffe del 15% sui restanti 160 miliardi di USD** di import dalla Cina che sarebbe entrato in vigore il 15 dicembre e si sono impegnati a **ridurre della metà (dal 15% al 7,5%) le tariffe sui 120 mld di acquisti in vigore dal 1° settembre**. In parallelo la **Cina ha neutralizzato la trincea di dazi su circa 75 miliardi di USD di import** dagli USA che sarebbe anch'essa entrata in vigore il 15/12/2019. Stando a quanto dichiarato dal Presidente Trump a margine della firma, rimarranno invece in essere fino alle prossime elezioni presidenziali i dazi del 25% imposti originariamente dagli USA sui 250 miliardi di import dalla Cina.

Dettagli dell'Accordo

Capitolo 1: Proprietà Intellettuale. La Cina riconosce l'importanza di implementare un sistema normativo finalizzato ad una maggiore protezione dei diritti di proprietà intellettuale, considerato come strumento per rafforzare la competitività del proprio sistema industriale. L'uso o anche solo il tentativo di utilizzare le informazioni commerciali segrete verrà identificato in Cina come "*urgent situation*", dando così modo alle autorità giudiziarie di disporre ingiunzioni preliminari che evitino il protrarsi nel tempo di comportamenti illegali. A riguardo è stabilita anche la possibilità che l'onere della prova venga spostata sul soggetto imputato e non sulla presunta vittima del furto. Sia Cina che Stati Uniti si impegnano inoltre a garantire l'assoggettabilità di persone fisiche e giuridiche alle regole che disciplinano e sanzionano l'appropriazione indebita di segreti commerciali, dovute in particolare ad intrusioni elettroniche o a violazione degli obblighi di non divulgare informazioni riservate. Ai fini dell'identificazione della violazione di segreto commerciale in Cina, l'Accordo prevede che venga eliminata ogni soglia economica minima. In parallelo sarà vietata la divulgazione di segreti commerciali e informazioni coperte da diritti d'autore da parte di agenzie governative cinesi o organi amministrativi locali che dovessero venirne a conoscenza. Disposizioni specifiche sono previste per i prodotti farmaceutici, l'e-commerce e i tentativi di frodi on line. In tema di Indicazioni Geografiche, la Cina garantisce che qualsiasi misura adottata in relazione a richieste di altri partner commerciali non pregiudichi l'accesso al mercato cinese dei prodotti statunitensi, ivi inclusi di quelli "generici". Per garantire la corretta implementazione degli impegni assunti, è infine previsto che la Cina rafforzi i controlli alle frontiere, anche attraverso la formazione specifica del personale addetto, e intraprenda le necessarie modifiche al proprio sistema giudiziario. Entro 30 giorni dall'entrata in vigore dell'Accordo, il Governo cinese si

impegna ad adottare una road-map che definisca nel dettaglio tempi e modalità dei provvedimenti da varare.

Capitolo 2: Trasferimento di Tecnologia. In tema di trasferimento di tecnologia, Stati Uniti e Cina affermano l'importanza di garantire che esso avvenga esclusivamente a condizioni volontarie e basate su regole di mercato. La Cina si impegna a non sostenere o promuovere investimenti all'estero finalizzati all'acquisizione di tecnologia straniera nonché a rimuovere requisiti amministrativi che possano determinare pressioni su realtà che abbiano investito nel paese al fine di ottenere un trasferimento forzato di tecnologia.

Capitolo 3: Commercio di beni agricoli. Il commercio di beni agricoli e prodotti alimentari viene identificato come volano principale per promuovere la crescita degli scambi fra USA e Cina. A tal fine le parti si impegnano a non applicare misure sanitarie e fitosanitarie che non trovino fondamento scientifico ed evitare l'introduzione di standard discriminatori o contingenti tariffari (TRQ) con il solo obiettivo di limitare i flussi bilaterali. E' inoltre previsto il rafforzamento della cooperazione tecnica e scientifica in ambito agricolo, così come lo scambio di informazioni e la consultazione periodica fra esperti dei due paesi, anche all'interno delle organizzazioni multilaterali (WTO, FAO, Codex). Fra le categorie di prodotti per cui è prevista l'introduzione immediata di misure che favoriscono l'import in Cina dagli USA spiccano i formaggi e i derivati del latte. Entro 10 giorni dall'entrata in vigore dell'accordo, è previsto infatti che la Cina riconosca gli esiti del sistema di certificazione statunitense, mentre gli USA forniranno alle autorità cinesi ogni 20 giorni un elenco di prodotti certificati dalla *Food and Drug Administration* (FDA) così da facilitarne l'importazione. Rispetto invece alla carne di pollo, maiale e manzo, la Cina si impegna ad implementare i protocolli internazionali in materia di sicurezza alimentare e garantire la piena importazione dagli USA ad eccezione delle categorie contenute in uno specifico allegato all'Accordo. A partire dal 31/12/2019, la Cina si impegna inoltre ad allineare i propri contingenti tariffari (TRQ) applicati a grano, mais e riso agli impegni assunti in sede multilaterale.

Capitolo 4: Servizi finanziari. Con riferimento ai servizi finanziari, gli USA hanno richiesto che la Cina garantisca un accesso equo e non discriminatorio ad imprese e banche statunitensi. Entro cinque mesi dall'entrata in vigore dell'Accordo, la Cina consentirà alle filiali di istituti finanziari statunitensi di fornire servizi di custodia di fondi di investimento nel paese, provvedendo a tal fine ad una rapida valutazione delle domande. Le agenzie di rating statunitensi saranno inoltre autorizzate a valutare le obbligazioni cinesi vendute a investitori nazionali e internazionali, anche con riferimento al mercato interbancario. La Cina accetterà inoltre, entro cinque giorni dalla loro presentazione, le richieste di licenza da parte di fornitori di servizi di pagamento elettronico ed entro un mese quelle relative ai circuiti Mastercard, Visa e American Express. La Repubblica Popolare consentirà inoltre ai fornitori di servizi finanziari statunitensi di richiedere l'autorizzazione per l'apertura nel paese di società di gestione patrimoniale. Entro il 1° aprile 2020, la Cina rimuoverà inoltre il tetto all'azionariato straniero nei comparti assicurativo-vita, pensione e salute, consentendo alle compagnie assicurative interamente di proprietà statunitense di operare liberamente in tali settori. Entro la stessa data verrà infine permesso alle società USA di operare nella gestione dei titoli azionari, fondi e *futures*.

Capitolo 5: Politiche macroeconomiche e tassi di cambio. Le parti riconoscono che fondamentali macroeconomici solidi e un sistema monetario internazionale resiliente sono condizioni essenziali per garantire la stabilità dei tassi di cambio e una crescita duratura e sostenibile. USA e Cina si impegnano pertanto a rispettare gli impegni assunti in ambito G20 e FMI, tra cui astenersi da svalutazioni competitive e dall'utilizzo dei tassi di cambio per favorire la competitività dei propri prodotti.

Capitolo 6: Espansione del Commercio. Le parti riconoscono che cambiamenti strutturali nella politica commerciale cinese derivanti dal presente Accordo porteranno ad un aumento significativo delle esportazioni di beni e servizi in Cina da parte sia degli Stati Uniti che di paesi terzi. A tal fine, nel corso dei due anni compresi **fra il 1 gennaio 2020 e il 31 dicembre 2021, la Cina garantirà un aumento degli acquisti dagli Stati Uniti di beni industriali, prodotti agricoli, prodotti energetici e servizi per un valore non inferiore a 200 miliardi di USD** rispetto ai flussi 2017.

Nel dettaglio:

- Per i prodotti industriali è previsto un incremento degli acquisti cinesi dagli USA di 32,9 miliardi di USD il primo anno e 44,8 il secondo;
- Per i beni agricoli di 12,5 miliardi nel 2020 e 29,5 nel 2021;
- Riguardo i prodotti energetici, i maggiori acquisti saranno di 18,5 mld il primo anno e 33,9 il secondo;
- Per i servizi infine, 12,8 miliardi nel 2020 e 25,1 nel 2021.

Nel complesso i maggiori acquisti ammontano a **76,7 miliardi di USD il primo anno** dall'entrata in vigore dell'accordo e **123,3 il secondo**.

Gli Stati Uniti assicureranno l'adozione di tutte le misure necessarie a facilitare la disponibilità di beni e servizi da vendere sul mercato cinese. USA e Cina concordano infine che l'aumento delle importazioni cinesi dagli USA prosegua anche negli anni dal 2022 al 2025.

Monitoraggio. L'Accordo prevede uno specifico meccanismo bilaterale di risoluzione delle controversie che stabilisce consultazioni periodiche fra le parti finalizzate a verificarne la puntuale attuazione.

Analisi e Possibili Effetti della Fase 1

Come ampiamente sottolineato dal Presidente Trump, che non ha mancato di richiamare la natura storica dell'intesa, il fulcro della Fase 1 dell'Accordo USA-Cina è rappresentato dal capitolo 6. **I primi 5 contengono infatti per la gran parte impegni generici del Governo cinese o, in taluni casi, il richiamo a riforme che erano già state annunciate da mesi.** Sul valore dei maggiori acquisti promessi nell'ultimo capitolo si è invece da subito concentrata l'attenzione dei più autorevoli esperti di economia e politica internazionale, che ne hanno immediatamente sottolineato l'ambizione.

Ad un'analisi dettagliata i **target fissati nell'Accordo appaiono tuttavia decisamente irrealistici** e lasciano presagire il rischio di **un'ulteriore ripresa delle tensioni già all'indomani delle elezioni presidenziali americane di novembre**.

Il capitolo 6 prevede infatti l'impegno di Pechino a importare fra il 2020 e il 2021 beni e servizi aggiuntivi per non meno di 200 miliardi di dollari (76,7 miliardi nel 2020 e 123,3 miliardi nel 2021) rispetto ai valori del 2017 (185 miliardi¹). La gran parte di tale cifra (162 miliardi su 200) si riferisce ai soli beni (prodotti manifatturieri, beni agricoli ed energia), dettagliati in **18 macrocategorie² e oltre 520 raggruppamenti doganali a 4 digit**, che esprimono nel complesso **oltre il 72% delle categorie merceologiche immesse in Cina dalle imprese statunitensi**.

Se l'impegno cinese venisse rispettato, **nel 2020 l'import dei soli beni dagli USA dovrebbe raggiungere quest'anno i 210,9 miliardi di USD e i 257,5 miliardi nel 2021, con un incremento cumulato fra il 2017 e il 2021 del 92% e medio annuo del 18%**. Performance simili nella storia dei due paesi erano state raggiunte solo fra il 2000 e il 2007, quando il Pil cinese cresceva a doppia cifra; le ultime previsioni per il prossimo biennio non superano invece il 6% (6% nel 2020 e 5,8% nel 2021³), con un **incremento delle importazioni di beni stimato fra il 3% e il 4,4%**. A ciò si deve aggiungere che nell'intero 2018 e nei primi 11 mesi del 2019 (dati pertanto già acquisiti) **l'export di beni US verso la Cina si è ridotto rispettivamente del -7,4% e del -15,4%⁴**.

Scomponendo il totale generale per le tre macro-categorie di beni - industriali, agricoli ed energetici - e confrontandoli con i flussi in ingresso in Cina dagli USA nel 2017 (anno di riferimento), i target dell'accordo appaiono ancora più aleatori. Nel caso ad esempio dei **prodotti manifatturieri, ai circa 60 miliardi di import della Cina dagli USA del 2017 dovrebbero infatti aggiungersene 77 nei prossimi due anni (+127%)**; per i **beni agricoli si tratterebbe invece di importare 32 miliardi ulteriori rispetto ai 24 del 2017 (+132%)**, mentre **l'incremento per i prodotti energetici sarebbe addirittura di 7 volte** (da 6,8 miliardi si passerebbe a 61 nel 2021). Per di più ciò dovrebbe avvenire in assenza di riforme che liberalizzino il mercato cinese o di interventi di riduzione tariffaria. Al contrario nell'Accordo è specificato che la Cina effettuerà i maggiori acquisti a prezzi e condizioni di mercato, in particolare nel caso dei prodotti agricoli, e che si riserva il diritto di richiedere consultazioni ad hoc nel caso ritenga che la sua capacità di adempiere agli obblighi venga pregiudicata da azioni o omissioni da parte statunitense.

Effetti sui Paesi terzi. Al netto delle considerazioni espresse in precedenza, c'è un'ulteriore aspetto che merita di essere valutato con attenzione e riguarda **le possibili conseguenze che la Fase 1 dell'Accordo potrà determinare sui partner commerciali di USA e Cina**. Analizzando infatti le statistiche relative agli acquisti della Cina per le 18 categorie in cui sono suddivise le 3 macro-voci (beni industriali, agricoli ed energetici), emerge come l'importanza degli USA quale fornitore della Cina sia attualmente piuttosto contenuta: 19% nel caso dei beni agricoli, 10% per quelli industriali

¹ Fonte: Elaborazione dati UN-International Trade Center.

² Industrial Machinery, Electrical Equipment, Pharmaceutical Products, Aircraft, Vehicles, Optical and Medical Instruments, Iron and Steel, Other Manufactured goods, Oilseed, Meat, Cereals, Cotton, Other Agricultural commodities, Seafood, Liquefied natural Gas, Crude Oil, Refined Products, Coal.

³ Fonte: IMF Economic Outlook (January 2020).

⁴ Fonte: Elaborazione dati United States Census Bureau.

e appena del 3% per i prodotti energetici. Se pertanto la Cina, sfruttando la sua natura di economia dirigista, decidesse anche solo di avvicinare i target previsti dall'Accordo ciò determinerebbe **mutamenti strutturali nella propria catena globale di fornitori**. A venire penalizzati sarebbero per primi quei paesi che oggi occupano le posizioni principali nella classifica degli acquisti di Pechino e quindi nell'ordine: **Unione Europea (quota di mercato del 19%) e Giappone (14%) per i beni industriali; Brasile (quota del 19%) e UE (12%) per quelli agricoli; Russia (13%) e Arabia Saudita (10%) per l'energia.**

Nel file allegato è contenuto uno schema riepilogativo dell'import della Cina nel 2017 e 2018 delle singole categorie di beni contenute nel Capitolo 6 dell'Accordo, con i dettagli dei flussi provenienti da USA, UE e dal secondo fornitore per importanza a seconda della categoria interessata (Brasile per agricoltura, Giappone per beni industriali e Russia per energia). Sono inoltre riportati gli impegni in termini di maggiori acquisti sottoscritti dalla Cina e le conseguenti variazioni percentuali stimate.

Per quanto non misurabili secondo gli stessi parametri, considerazioni analoghe valgono anche per i **servizi**, per i quali la Fase 1 dell'Accordo prevede un incremento delle importazioni cinesi dagli USA per **12,8 miliardi nel 2020 e 25,1 nel 2021**. Fra le categorie interessate, oltre ai servizi finanziari e alle royalties per i diritti d'autore, figurano anche i **viaggi per turismo e per affari negli USA**, che verosimilmente le autorità cinesi incentiveranno a discapito di quelli in Europa o altre mete.

Conclusioni. Alla luce dell'analisi esposta in precedenza, appare assai improbabile che la Fase 1 dell'Accordo fra Stati Uniti e Cina possa rappresentare il primo passo per una normalizzazione delle relazioni commerciali fra i due paesi. Nonostante la mancata entrata in vigore del round di dazi previsto per il 15 dicembre e il dimezzamento di quelli varati a settembre, è da ricordare infatti come **oltre il 64% degli acquisti statunitensi dalla Cina sia ancora sottoposto a tariffe addizionali** a seguito dell'offensiva lanciata dall'amministrazione Trump e come il **livello medio dei dazi applicato dagli USA verso la Cina sia oggi pari al 19,3%** a fronte di una media verso gli altri membri WTO del 3,1% (con un incremento quindi del **+522%** in appena un anno e mezzo).

I negoziati fra le delegazioni dei due Paesi proseguiranno nei prossimi mesi alla ricerca della cd. **Fase 2 dell'Accordo**, nella quale dovranno confluire questioni altrettanto centrali nelle relazioni con la Cina quali i sussidi alle imprese statali, la localizzazione dei dati o il cyber-spionaggio. Non a caso la gran parte dei dazi imposti dagli USA sulle merci cinesi rimarrà in vigore fino a quando non sarà trovato un accordo su questi temi. D'altro canto nessuna delle caratteristiche che fanno della Cina un'economia pianificata sono state affrontate nell'Accordo; al contrario definire aprioristicamente target così ambiziosi di maggiori acquisti da un unico mercato non fa che legittimare un **modello nel quale il Governo e le State Owned Enterprises giocano un ruolo centrale in tutti i settori strategici.**

A marzo 2021 (tre mesi dopo l'insediamento della nuova amministrazione americana) saranno verosimilmente rese note le statistiche sui flussi commerciali cinesi relative al 2020 e per allora sarà chiaro se gli impegni saranno stati rispettati. Anche il loro parziale adempimento determinerà

tuttavia conseguenze significative sui flussi globali di beni e servizi che rischiano di **danneggiare tutti i principali fornitori della Cina, fra cui l'Unione Europea**. Per tale ragione fra le istituzioni di Bruxelles all'iniziale soddisfazione per il raggiungimento della tregua si è immediatamente sostituito il timore che l'accordo possa pregiudicare gli interessi e le posizioni delle imprese europee. L'Ambasciatore europeo in Cina, Nicolas Chapuis, ha annunciato che l'UE monitorerà attentamente l'Accordo, riservandosi il **diritto di impugnarlo davanti all'Organizzazione mondiale del Commercio qualora dovesse determinare distorsioni di mercato**. Tale minaccia, di per sé scarsamente incisiva alla luce dell'unilateralismo americano, appare ancor più inefficace a seguito dello stallo dell'Appellate Body del WTO venutosi a creare dallo scorso dicembre proprio a causa del rifiuto statunitense di nominare i giudici decaduti dell'organo di appello.

In conclusione ciò che la Fase 1 dell'Accordo fra USA e Cina sembra concretizzare è il *worst-case scenario* paventato anche da Confindustria nei mesi scorsi, ovvero la **polarizzazione dell'economia globale in due blocchi contrapposti**. Una sorta di G2 in grado di stravolgere le regole della governance multilaterale marginalizzando l'Europa e con essa i paesi più aperti agli scambi, tra cui l'Italia.