



CONFINDUSTRIA

TRADE WAR USA-CINA: Nuovo round di dazi sul commercio bilaterale

Settembre 2019

Executive Summary

Nelle ultime settimane la guerra commerciale fra Stati Uniti e Cina ha vissuto un'ulteriore e pericolosa escalation.

A partire dal 1 settembre gli USA hanno imposto un dazio del 15% su oltre 3.000 prodotti acquistati da Pechino, corrispondenti a circa 112 miliardi di USD di import, misura che sarà estesa dal 15 dicembre a beni per ulteriori 160 mld. In aggiunta, dal 1 ottobre (data spostata al 15/10) i prodotti cinesi già gravati da dazi del 25% (valore 250 mld) saranno sottoposti a tariffe del 30%.

Sul fronte opposto, con le medesime scadenze (01/09 e 15/12) il Governo cinese ha imposto dazi aggiuntivi del 5% e il 10% su circa 5.070 prodotti corrispondenti a 75 miliardi di USD di import dagli USA. A valere dal 15 dicembre è inoltre prevista la reintroduzione di dazi del 25% sull'import di auto prodotte negli USA e del 5% sulla relativa componentistica.

Due le conseguenze principali di questi provvedimenti: entro la fine dell'anno virtualmente l'intero ammontare dell'import USA dalla Cina e oltre i 2/3 di quello cinese dagli USA saranno sottoposti ad incrementi daziari; Il livello medio della copertura tariffaria applicato reciprocamente fra Cina e Stati Uniti andrà sostanzialmente ad allinearsi (rispettivamente 25,9% e 24,4%).

Le più autorevoli analisi economiche individuano ormai nelle tensioni commerciali USA-Cina la più grave minaccia allo sviluppo globale. Gli effetti delle misure già in vigore sono del resto ben visibili. Nel primo semestre dell'anno l'export USA verso la Cina si è ridotto del 18% rispetto allo stesso periodo del 2018 e l'import del 12%. Ancor più preoccupanti appaiono le conseguenze sul commercio mondiale, che il FMI ha stimato in crescita nel 2019 di appena del 2,5%, riducendo le sue ultime previsioni di quasi un punto percentuale rispetto a quelle di aprile.

Al netto delle rilevazioni statistiche, la guerra commerciale con la Cina sta suscitando crescente preoccupazione all'interno del sistema industriale americano, che con sempre maggiore frequenza si rivolge al Presidente Trump per chiedere la normalizzazione dei rapporti con Pechino. In parallelo aumentano i casi di grandi multinazionali che hanno deciso di spostare le proprie produzioni al di fuori della Repubblica Popolare per evitare il rischio dazi.

All'adozione delle nuove misure sono seguite importanti dichiarazioni da entrambe le parti che sembrano gettare ombre su un possibile esito positivo delle trattative. Se tuttavia la Cina ha ancora a disposizione circa il 30% del proprio import dagli USA sul quale applicare nuovi dazi, gli Stati Uniti hanno esaurito la leva daziaria e potrebbero dover ricorrere a strumenti alternativi.

Le due delegazioni torneranno ad incontrarsi ad ottobre. Ma l'accusa di Trump di manipolare artificialmente il remimbi e la minaccia di bloccare le attività nel mercato cinese di singole società o interi settori lascerebbero intendere la volontà della Casa Bianca di alzare ulteriormente il livello dello scontro. Uno scenario che rischia di prolungare e amplificare le incertezze che già gravano sull'economia globale.

Inquadramento. Nonostante le dichiarazioni di Trump al G7 di Biarritz preludessero ad una possibile tregua, nelle scorse settimane si è registrata una nuova e pericolosa escalation nella guerra commerciale fra Stati Uniti e Cina.

Le ultime misure varate dagli USA risalivano al 10 maggio, con un dazio del 25% su 200 miliardi di USD di beni importati dalla Cina, che si aggiungevano ai 50 miliardi già colpiti in precedenza. L'ammontare complessivo di queste cifre rappresentava oltre il 47% degli acquisti totali degli USA dal mercato cinese¹ e faceva segnare il nuovo record negativo nella storia delle relazioni commerciali fra i due paesi². La risposta cinese, il 14 maggio, consisteva in un aumento dei dazi fra il 5% e il 25% su 60 miliardi di USD di import, che si sommarono ai 50 miliardi già sottoposti a dazio del 25% come ritorsione alla prima offensiva americana. Da allora i contatti fra le due delegazioni³ erano proseguiti ad un livello tecnico, in preparazione dell'atteso incontro fra i Presidenti il 29 giugno ad Osaka a margine del G20. In quell'occasione i due leader hanno siglato una nuova tregua impegnandosi rispettivamente a congelare l'applicazione di nuovi dazi e, da parte cinese, ad aumentare gli acquisti di beni agricoli. Ma dai primi giorni di agosto il conflitto si è progressivamente inasprito per sfociare nei provvedimenti varati da entrambe le parti nell'ultima settimana del mese.

Le nuove misure.

- USA vs Cina. Il 23 agosto lo USTR (*United States Trade Representative*) ha reso noti i dettagli di due misure distinte, ma entrambe frutto dell'investigazione contro la Cina ai sensi della Sezione 301 dello *US Trade Act*.

Con la prima, dal 1 settembre sono in vigore dazi del 15% su oltre 3.000 prodotti acquistati dalla Cina, per circa 125 miliardi di USD⁴. Fra le categorie colpite, in particolare beni di largo consumo quali abbigliamento, prodotti tessili e scarpe, prodotti alimentari e apparecchiature elettroniche. Dal 15 dicembre, il provvedimento si estenderà ad ulteriori 160 miliardi di USD di beni, fra i quali prevalentemente apparecchi elettronici e per telecomunicazioni. Tale misura era stata minacciata già lo scorso maggio e decisa il 1 agosto con un dazio originario del 10%; la sua entrata in vigore era tuttavia subordinata alle trattative in corso che, non essendosi concluse positivamente, l'hanno determinata con un dazio incrementato dal 10% al 15%. **La seconda disposizione**, approvata in risposta alla controffensiva cinese descritta in seguito, comporta che a partire dal 1 ottobre i beni cinesi già sottoposti a dazi all'import del 25% (per circa 250 miliardi di USD) saranno gravati da dazi del 30%, maggiorati quindi di un ulteriore 5%. Tale data è stata successivamente spostata al 15 ottobre come gesto distensivo per evitare la concomitanza con le celebrazioni per il 70° anniversario della fondazione della Repubblica Popolare.

¹ Fonte: Elaborazione dati UN-Comtrade relativi al 2018.

² Il precedente risaliva al 1986 e riguardava il 39% dell'import USA dalla Cina.

³ Guidate da Steven Mnuchin, Segretario al Tesoro USA, e dal Vice Premier cinese Liu He.

⁴ Valore relativo al 2018. 112 miliardi secondo quanto riportato da altre fonti su dati 2017.

- Cina vs USA. Sul fronte opposto, lo stesso 23 agosto le autorità cinesi hanno annunciato l'intenzione di imporre dazi aggiuntivi del 5% e 10% su circa 5.070 categorie di prodotti per circa 75 miliardi di USD di import dagli USA. La prima parte del provvedimento è entrata in vigore il 1 settembre; una seconda tranche sarà effettiva dal 15 dicembre. Ad essere colpiti saranno in prevalenza beni agricoli fra cui soia, ma anche per la prima volta petrolio greggio.

Sempre a valere dal 15 dicembre è inoltre prevista la reintroduzione di dazi aggiuntivi del 25% sull'import di auto prodotte negli USA e del 5% sulla relativa componentistica. Tale misura era già stata annunciata dalle autorità di Pechino, ma sospesa temporaneamente a dicembre 2018 come gesto distensivo per favorire il dialogo fra le parti.

Asimmetrie fra i provvedimenti e settori colpiti. L'annuncio del nuovo round di dazi rappresenta un ulteriore punto di svolta nella guerra commerciale in corso.

Una volta entrata in vigore anche la seconda tranche delle misure, al 15 dicembre, **sostanzialmente l'intero ammontare dell'import USA dalla Cina sarà infatti sottoposto ad incremento tariffario: 96,8% del totale**, contro il 68,5% raggiunto il 1 settembre. A fine 2017, prima dell'offensiva americana, questa percentuale era di appena l'8,1%. Le uniche categorie di prodotti che rimarranno escluse dall'applicazione di maggiori dazi - per appena il 3,2% dell'import americano - si riferiscono al settore della chimica e dei minerali.

Sul piano settoriale, se fino ad agosto le tariffe americane erano concentrate sui comparti della meccanica, macchinari, beni agricoli e intermedi in generale, i nuovi provvedimenti colpiscono direttamente i beni di consumo, secondo uno schema temporale ben definito. Dal 1 settembre i nuovi dazi hanno infatti interessato prodotti tessili, abbigliamento, scarpe e alcune categorie di prodotti vegetali. A partire invece dal 15 dicembre ad essere tassati al 15% saranno invece giocattoli, attrezzature sportive, apparecchiature elettroniche e per telecomunicazioni (fra cui laptop, smartphone e accessori bluetooth). Tale asimmetria è stata giustificata dallo stesso Trump con la necessità di evitare che le nuove tariffe impattino eccessivamente sugli acquisti di beni hi-tech che le famiglie americane sono solite effettuare in vista delle festività natalizie e di quelle del *black friday*.

Per effetto delle nuove misure, a partire dal 1 settembre **il livello medio dei dazi applicato dagli USA verso la Cina** è salito al 21,2% dal 18,3% precedente; nelle prossime finestre temporali è previsto aumentare al 22,1% il 15 ottobre e al 24,4% del 15 dicembre a fronte di una media applicata agli altri membri del WTO (*Most Favoured Nation* - MFN) del 3,1%. Il differenziale supera quindi i 20 punti percentuali.

Sul lato cinese, gli annunci e l'attuazione dei nuovi dazi sono speculari e con la stessa tempistica di quelli USA (1 settembre e 15 dicembre), ma ben diversi ne appaiono gli effetti. Larga parte dei 28,7 miliardi di USD tassati con dazi aggiuntivi il 1 settembre e dei restanti 45,5 che lo saranno il 15 dicembre si riferiscono infatti a prodotti già colpiti da maggiori tariffe nei mesi precedenti; fra essi in prevalenza prodotti agricoli (soia in particolar modo), prodotti in metallo e legno. Il totale dell'import cinese dagli USA oggetto di nuovi dazi è così salito il 1 settembre al 58% dal 56%, per

attestarsi al 69% il prossimo 15 dicembre. **La Cina mantiene quindi uno spazio di manovra** per inasprire ulteriormente la propria rappresentanza occupata da prodotti altamente sensibili per l'economia cinese, ma anche per quella americana. Le categorie più significative ancora al riparo sono infatti gli aerei (il cui valore all'import ammonta a 14 miliardi di USD), i semiconduttori (10 mld) e i prodotti farmaceutici (3,6 mld).

Sempre per effetto delle nuove misure, **il livello medio della copertura tariffaria applicato dalla Cina agli Stati Uniti** è aumentato al 21,8% il 01/09 (dal 20,7% precedente), per attestarsi sul 25,9% al 15 dicembre, a fronte di una media MFN del 6,7%. Opportuno rilevare come ormai esso sia sostanzialmente in linea con quello USA (24,4% come indicato in precedenza), ma con uno "spazio di manovra" che le consente di applicare dazi aggiuntivi ad un ulteriore 30% dell'import dagli USA.

Le principali novità dell'offensiva di Pechino si riferiscono al settore **auto** e al **petrolio**. Per quanto riguarda l'auto, con l'introduzione di dazi maggiorati del 25% sull'import di autoveicoli viene infatti colpito un flusso che nel 2017 valeva da solo 14 miliardi di USD. Nel caso specifico, il settore appare doppiamente colpito, essendo fra quelli per cui è previsto un ulteriore dazio del 5%. Sommando, pertanto, il dazio MFN già applicato dalla Cina sul settore (12,5%) alle due misure appena citate, a partire dal 15 dicembre le auto prodotte negli USA e importate in Cina saranno gravate da una tariffa complessiva del 42,6%⁵. E' da sottolineare inoltre come, nonostante la misura riguardi le auto Made in Usa, essa coinvolga indirettamente anche l'Europa. Secondo una recente analisi della società di ricerca LMC Automotive, sei dei dieci veicoli più popolari importati in Cina dagli Usa sono infatti prodotti dai marchi tedeschi BMW e Mercedes⁶. Nel caso invece del **petrolio** si tratta di un vero e proprio *unicum* nella storia del commercio globale, in quanto il petrolio è tradizionalmente esente da dazi, per flusso di export dagli USA alla Cina pari a 6,6 miliardi di USD.

Gli effetti macroeconomici e sui flussi bilaterali. Le tensioni commerciali fra Stati Uniti e Cina sono additate dalle più autorevoli analisi internazionali come il principale fattore di instabilità economica e la più grave minaccia allo sviluppo globale. Nel suo ultimo Outlook (luglio 2019) il Fondo Monetario Internazionale ha da un lato sostanzialmente confermato le stime sulla crescita del PIL mondiale indicate ad aprile (+3,2% nel 2019 e 3,5% nel 2020), ma ridotto di quasi un punto percentuale (-0,9%) quelle sul commercio portandole al 2,5% quest'anno e al 3,7% (-0,2% rispetto ad aprile) per il 2020. In aumento sono invece le previsioni sul PIL statunitense (+0,3 punti fino a raggiungere il 2,6%) mentre si confermerebbe il deciso rallentamento della Cina (+6,2% la stima per il 2019, livello più basso da 27 anni).

Alcuni effetti sono già visibili sui flussi di interscambio bilaterale. Nel primo semestre dell'anno l'export USA verso la Cina si è infatti ridotto del 18% nel confronto con lo stesso periodo del 2018 (-11% rispetto al 2017)⁷. In parallelo l'import dalla Cina ha registrato anch'esso una flessione del 12% sul 1° semestre dello scorso anno e del -5% nel confronto con il 2017. Ne consegue che il

⁵ 12,5% originario + 25% +5%.

⁶ Si tratta, in particolare, dei Suv prodotte a Spartanburg (Carolina del Sud) dalla BMW e di diversi modelli assemblati dalla Mercedes a Tuscaloosa (Alabama).

⁷ Fonte: Elaborazione dati US Census Bureau

deficit commerciale statunitense verso la Cina è sceso dai 185 miliardi del periodo gennaio-giugno 2018 ai 167 di quest'anno. Iniziano inoltre ad essere numerose le grandi multinazionali americane, europee e giapponesi che hanno deciso di spostare le proprie produzioni al di fuori della Repubblica Popolare per evitare il rischio dazi.

Un recente rapporto pubblicato da Nikkei Asia Review⁸ le quantifica in oltre 50, dalla Apple a Panasonic, da Nike a Dell e Toshiba, che avrebbero cancellato i piani di investimento in Cina a favore di mercati come Vietnam, Messico, India, ma anche Giappone e Corea del Sud.

Le critiche dell'industria americana. Al netto delle rilevazioni statistiche, è altresì evidente come all'interno degli Stati Uniti si vadano rafforzando le manifestazioni di dissenso nei confronti della politica commerciale trumpiana. Già lo scorso maggio Nike, Adidas e altri 170 gruppi del settore calzaturiero e sportswear avevano inviato una lettera al Presidente invitandolo a cambiare idea sui dazi, che rischiavano, a loro dire, di produrre un danno per il solo settore sport stimato in 3 miliardi di dollari all'anno. A fine giugno altre 500 aziende fra cui i colossi della grande distribuzione Walmart, Target e Macy's si sono anch'esse rivolte a Trump in una lettera aperta quantificando i rischi di un'ulteriore escalation commerciale in oltre 2 milioni di posti di lavoro, in un aumento del costo medio sostenuto da ogni famiglia americana di oltre 2.000 dollari all'anno e in una riduzione del PIL Usa dell'1%⁹. Come prevedibile, gli effetti di possibili rincari dovuti alle nuove tariffe sull'import di smartphone e computer hanno suscitato la preoccupazione e le proteste formali anche di colossi dell'IT quali Apple, HP, Dell o Microsoft¹⁰.

Fra le voci tradizionalmente più critiche nei confronti di un muro contro muro verso Pechino figura la US Chamber of Commerce, secondo cui la guerra commerciale con la Cina rappresenta la più seria minaccia all'economia americana. In un suo recente *survey*, la USCM stima addirittura in 1 trilione di dollari le conseguenze da qui a dieci anni dello scontro in atto, sostenendo come gli effetti dell'aumento delle tariffe sull'import cinese siano stato finora interamente assorbiti dalle imprese americane attraverso il taglio dei propri margini, ma che a breve ciò potrebbe tradursi in un deciso aumento dell'inflazione (per il momento stimata al 2,2% dal FMI). Sempre secondo una rilevazione della US Chamber of Commerce, 158 delle Fortune 500 starebbero già subendo conseguenze negative sui propri affari dalle tensioni in corso. Prova della fondatezza di tali preoccupazioni viene dagli ultimi dati sull'andamento dell'attività manifatturiera negli USA: l'indice ISM nel mese di agosto si è infatti ridotto di 2,1 punti percentuali; l'ultima volta che è stata registrata una performance simile era il 2016.

Gli ultimi sviluppi. Agli ultimi provvedimenti sono seguite nuove dichiarazioni da ambo le parti, tra le quali "l'ordine" di Trump alle imprese americane di "cercare un'alternativa immediata alla Cina", il cui fondamento legale è stato individuato nell'*Emergency Economic Power Act* del 1977¹¹.

⁸ Fonte: "China scrambles to stem manufacturing exodus as 50 companies leave", Nikkei Asian Review.

⁹ Citando stime della società di consulenza internazionale Trade Partnership.

¹⁰ Il gruppo di Cupertino in particolare, nel corso di un incontro del suo CEO Tim Cook con il Presidente Trump, ha paventato possibili effetti disastrosi per il business dell'azienda a vantaggio di competitor asiatici.

¹¹ Il provvedimento in questione, utilizzato nel 1979 contro l'Iran a seguito della Rivoluzione Islamica, riconosce al Presidente ampi poteri per bloccare le attività di singole società o di interi settori economici in paesi considerati una minaccia per gli Stati Uniti.

Nei giorni seguenti il tono dei tweet si è tuttavia ammorbidito, fino a giungere all'auspicio che le delegazioni dei due paesi tornino presto a sedersi al tavolo delle trattative.

Sul fronte opposto, il Governo cinese il 2 settembre ha presentato un ricorso al WTO per gli ultimi dazi imposti da Washington. Secondo il Ministero del Commercio, gli Stati Uniti avrebbero violato l'accordo raggiunto da Trump e Xi Jinping al G20 di Osaka.

Le delegazioni dei due paesi torneranno ad incontrarsi ufficialmente a Washington ad inizio ottobre per il 13° round negoziale. Gli ultimi appuntamenti internazionali (G20 di Osaka, G7 di Biarritz) non hanno del resto fornito reali segnali di distensione, ma solo generiche rassicurazioni puntualmente contraddette nei fatti.

Conclusioni. Alla luce delle nuove misure e al netto delle conseguenze sopra descritte, c'è un elemento da considerare con attenzione: la Cina ha ancora a disposizione circa il 30% del proprio import dagli USA sul quale applicare nuovi dazi; mentre gli Stati Uniti hanno apparentemente esaurito la leva daziaria. Ciò li porrebbe in futuro di fronte ad una scelta delicata: aumentare ulteriormente i dazi oltre il 25% (come previsto a partire dal 1 ottobre sui 250 miliardi di import già colpiti in precedenza) o utilizzare strumenti alternativi. In questo senso la minaccia di Trump di ricorrere all'*Emergency Economic Power Act* lascerebbe intendere la volontà di alzare ulteriormente il livello dello scontro. Tale valutazione sembrerebbe confermata da un ulteriore aspetto.

Il 5 agosto Trump ha pubblicamente accusato la Cina di manipolare artificialmente la propria moneta¹² ordinando al Segretario al Tesoro - ai sensi dell'*Omnibus Trade and Competitiveness Act* del 1988 - di intervenire di concerto con l'FMI per eliminare i vantaggi competitivi ingiusti creati dalle ultime azioni della Cina. Con il ricorso a tale misura si apre di fatto una nuova fase dello scontro: una guerra valutaria in aggiunta a quella commerciale già in corso, le cui conseguenze si estenderebbero anche a borse e mercati dei capitali. Uno scenario che rischia di prolungare e amplificare le incertezze che già gravano sull'economia globale.

Appare dunque ancor più urgente che la nuova Commissione Ue riavvii i negoziati con gli Stati Uniti per scongiurare che il secondo fronte critico per l'amministrazione Trump, ossia il deficit commerciale con l'altra parte dell'Atlantico¹³, prenda la stessa china.

¹² Ad inizio agosto la moneta cinese ha infranto il muro di sette yuan per 1 USD, il livello più basso negli ultimi 11 anni.

¹³ E' attesa a breve la pronuncia del WTO che quantifichi l'esatto ammontare dei dazi compensativi che gli Stati Uniti potranno imporre sui prodotti UE a seguito del contenzioso Boeing-Airbus; pende invece ancora la minaccia di dazi USA del 20-25% sulle auto europee, che darebbe luogo a ritorsioni UE per circa 35 mld di USD.