



**ASSOCARNI**

ASSOCIAZIONE NAZIONALE INDUSTRIA E COMMERCIO CARNI E BESTIAME

## L'EVOLUZIONE DEI NEGOZIATI WTO E LE CONSEGUENZE PER IL SETTORE DELLA CARNE BOVINA – agosto 2005

### Lo stato dei negoziati

Pur essendo entrati da tempo i negoziati WTO nel vivo della discussione, le informazioni disponibili sull'argomento sono limitate e spesso contraddittorie. Ciò perché i negoziati avvengono in forma molto riservata e, per quanto riguarda l'Unione Europea, con uno scarso o inesistente coinvolgimento degli Stati membri, essendo la Commissione Europea che negozia di fatto in esclusiva in nome di un generico mandato da parte del Consiglio. Riteniamo utile fornire di seguito un quadro aggiornato di tali negoziati evidenziando soprattutto gli elementi che hanno una maggiore incidenza sul nostro settore.

L'accordo quadro WTO concluso a Ginevra nel luglio 2004 ha stabilito soltanto una formula generica per la riduzione generalizzata degli aiuti che dovrà in ogni caso riguardare tutti e tre i differenti campi di sostegno: l'accesso al mercato, i sussidi all'esportazione e gli aiuti interni. Negli ultimi mesi il negoziato è entrato negli aspetti più dettagliati di tale riduzione con l'obiettivo, in realtà sempre più lontano, di raggiungere un accordo concreto alla Conferenza Ministeriale di Hong Kong prevista per dicembre 2005. Le negoziazioni a quel punto non potranno più essere generiche ma dovranno determinare l'ampiezza della riduzione delle diverse forme di sostegno, le scadenze temporali per la loro implementazione, la designazione ed il tipo di trattamento dei prodotti "sensibili" ed altri argomenti quali le clausole di salvaguardia.

### Le importazioni di carne bovina nella UE

L'accesso al mercato è indubbiamente uno degli argomenti di maggiore interesse per il settore della carne bovina in quanto direttamente in grado di influenzare il delicato rapporto tra produzione interna ed importazione.

Se analizziamo il rapporto tra produzione interna (nella UE a 25) e consumo, è possibile evidenziare che con l'attuale livello di consumo di circa 8,25 milioni di tonnellate e con una produzione di circa 7,95 milioni di tonnellate, l'UE a 25 ha già un deficit di carne di circa 300.000 tonnellate, pari a circa il 4% del consumo complessivo. Se consideriamo che il consumo è previsto sostanzialmente stabile o in lievissima riduzione e la produzione è prevista, dalla stessa Commissione UE, in calo a causa del disaccoppiamento e della progressiva riduzione del numero di vacche presenti sul territorio comunitario, è facilmente prevedibile un progressivo aggravamento di tale deficit negli anni a venire. Nella **figura 1** in calce è riassunta l'evoluzione delle importazioni di carne bovina nella UE. Come è possibile osservare, i volumi di carne importata sono aumentati di circa il 30% a partire dal 2000; nel 2004, la quantità importata ha coperto circa il 7% del consumo europeo (rispetto alla quota minima del 5% che la UE si era impegnata a garantire nell'ambito dell'Uruguay Round).

Nella **tabella 1** sono riportate le importazioni di carni bovine nella UE distinte per categoria. Nell'ambito della crescita complessiva, è possibile evidenziare come la crescita maggiore abbia interessato le carni fresche (+ 80% nel periodo 1998-2003) ed in misura minore le carni congelate (+23%) e quelle trasformate (+7%). Le carni fresche oggi incidono per il 40% del volume complessivo importato (**figura 2**).

Come noto, le importazioni nella UE sono rappresentate dalle importazioni effettuate nell'ambito di specifici contingenti e dalle importazioni a dazio pieno. Sono proprio le importazioni a dazio pieno, assoggettate cioè ad un dazio ad valorem del 12,8% più un dazio specifico di 3,034 euro/ton ad essere maggiormente cresciute negli ultimi anni (**figu-**



**ASSOCARNI**

ASSOCIAZIONE NAZIONALE INDUSTRIA E COMMERCIO CARNI E BESTIAME

ra 3), rappresentate in particolare da tagli pregiati ad elevato valore (filetto, lombata, scamone ecc). Si tratta di tagli per i quali esiste una elevata richiesta principalmente da parte del canale del catering, il cui prezzo di origine è altamente competitivo e tale da assorbire senza problemi l'elevato dazio pagato. Ciò, al contrario, non si verifica per i tagli meno nobili, per i quali la presenza del dazio fisso elimina al momento qualsiasi possibilità competitiva sul mercato UE.

### **La strategia dell'Unione Europea nei negoziati sull'accesso al mercato**

Sin dal 2003, l'Unione Europea si è già detta disponibile ad una riduzione media dei dazi all'importazione del 36%, con una riduzione minima da definire per ogni specifica tariffa doganale. Successivamente, con il Framework Agreement del luglio 2004, è stato stabilito che le riduzioni delle tariffe dovranno avvenire in misura differenziata per "fasce tariffarie", secondo un principio di progressività che porti, a regime, a tagli più accentuati per le tariffe più elevate ed a tagli di entità inferiore per le tariffe attualmente meno elevate. L'accordo prevedeva inoltre una generica "flessibilità" per i non meglio definiti "prodotti sensibili".

Per poter procedere alla definizione delle differenti fasce tariffarie ed alla collocazione in queste fasce dei differenti prodotti, è stato necessario trasformare le attuali tariffe esistenti in AVE, cioè equivalenti tariffari ad valorem. In altri termini si è trattato di trasformare in un unico dazio ad valorem l'incidenza sul prodotto del dazio ad valorem più quella del dazio fisso per avere un'unica unità di misura.

A titolo esemplificativo, con tale trasformazione, l'equivalente tariffario ad valorem (AVE) per le carni bovine disossate fresche (codice NC 0201 3000) è stato calcolato come pari all'85,21%, mentre per le carni bovine disossate congelate (codice NC 0202 3090), l'equivalente tariffario ad valorem (AVE) è stato calcolato pari al 141,78%.

La discussione si è quindi spostata, e per ora arenata, sul numero di fasce tariffarie da prevedere, sui valori che delimitano tali fasce e sulla entità dei tagli da effettuare all'interno delle differenti fasce. I Paesi esportatori, infatti, vorrebbero abbassare il più possibile la soglia della fascia più elevata, per far in modo che il massimo numero di prodotti sia sottoposto ad un forte taglio delle tariffe, ed applicare riduzioni tariffarie il più possibile proporzionali ai dazi attuali. Al contrario i Paesi importatori vorrebbero alzare il più possibile le soglie delle fasce e mantenere una riduzione tariffaria il più possibile lineare.

Sebbene non esista un'ipotesi ufficiale di discussione, l'idea inizialmente circolata è la cosiddetta "proposta Harbinson" del 2003 secondo cui vengono previste tre fasce:

- fascia più elevata, comprendente i prodotti con AVE superiore al 90% (es. carne bovina congelata) che dovrebbero essere assoggettati ad una riduzione media del dazio, a regime, del 60% e comunque ad una riduzione minima del 45%;
- fascia media, comprendente i prodotti con AVE tra il 15 ed il 90% (es. carne bovina fresca), che dovrebbero essere assoggettati ad una riduzione media del 50% e comunque ad una riduzione minima del 35%;
- fascia bassa comprendente i prodotti con AVE al di sotto del 15%, che dovrebbero essere assoggettati ad una riduzione media del 40% e comunque ad una riduzione minima del 25%.

Sulla definizione di tali parametri si sono bloccate le discussioni. Per quanto riguarda la carne bovina, in particolare, tale ipotesi ha provocato una forte presa di posizione principalmente da parte della filiera bovina irlandese che ha sostenuto che una riduzione del 35% sul dazio della carne fresca avrebbe comportato la presenza sul mercato comunitario di lombate ad un prezzo di circa il 47% inferiore a quello del corrispondente prodotto



**ASSOCARNI**

ASSOCIAZIONE NAZIONALE INDUSTRIA E COMMERCIO CARNI E BESTIAME

comunitario. Sempre secondo questo studio irlandese, una tale riduzione avrebbe inoltre reso competitivi anche i tagli sud americani meno pregiati dell'anteriore. Un'ulteriore evoluzione di tale discussione è avvenuta nel corso dell'incontro "Mini Ministeriale" tenutosi a metà luglio in Dalian (Cina) in cui il Gruppo dei G20 (guidato da India, Brasile, Argentina e Sudafrica) ha presentato un'ulteriore proposta che prevede 5 differenti fasce tariffarie per i Paesi sviluppati, con tagli più uniformi nelle diverse bande e con una tariffa massima in ogni caso del 100% (ricordiamo che l'AVE attuale per la carne bovina congelata è stato calcolato al 141%); al contrario, per i Paesi in via di sviluppo, la proposta del G20 ha previsto 4 fasce con un dazio massimo del 150%. E' evidente, comunque, che posizioni così lontane potranno essere superate soltanto introducendo il principio della "flessibilità", invocata da parte di più Paesi. Per flessibilità, secondo la Commissione UE, potrebbe intendersi ad esempio l'introduzione di una riduzione media per fascia senza prevedere una riduzione minima, all'interno della singola fascia, per prodotti dichiarati sensibili o comunque che, al di là di tale definizione, necessitano di un maggior livello di protezione. Difficile tuttavia che tutto ciò si concretizzi in un documento contenente indicazioni definitive e concrete da proporre alla Ministeriale di Hong Kong di dicembre, con conseguente prevedibile allungamento dei tempi del negoziato.

### **La posizione dell'industria europea della carne sulle negoziazioni riguardanti l'accesso al mercato**

Una delle principali richieste che l'industria europea della carne ha avanzato è che sull'argomento venga raggiunto un accordo globale e che non si vada avanti con la strategia (cosiddetta "a fette di salame") di chiudere accordi su singoli punti senza avere idea del contesto globale. La definizione del numero di fasce, dei livelli di ogni fascia, dell'entità della riduzione delle tariffe, del trattamento dei prodotti sensibili, devono necessariamente essere concordati contestualmente per evitare conseguenze imprevedibili al settore.

Altro aspetto importante richiesto è la possibilità di applicare una certa flessibilità all'interno di ciascuna fascia tariffaria in maniera da essere vincolati solo alla riduzione media della tariffa con possibili oscillazioni per alcuni prodotti contenuti nella specifica fascia per i quali venga ritenuta necessaria una particolare protezione.

Notevole confusione esiste al momento in merito ai prodotti sensibili, la cui definizione ed il cui trattamento non sono stati fino ad oggi definiti. Per tali prodotti è stato infatti ipotizzato che ad una minore riduzione del dazio debba corrispondere un aumento dei contingenti d'importazione oggi esistenti. Occorre quindi ulteriore chiarezza prima di invocare per alcuni prodotti lo status di prodotto sensibile.

Inoltre, come sin dall'inizio sostenuto da Assocarni, è stata ribadita la richiesta che la gestione dei contingenti d'importazione esistenti e di altri che in futuro fossero concessi, venga effettuata sempre più con meccanismi che ne consentano il controllo agli importatori comunitari e non la affidino invece agli esportatori dei Paesi terzi.

Da parte della delegazione irlandese, soprattutto, è stata ripetutamente proposta l'introduzione di un limite massimo, di un quantitativo assoluto non superabile di carni bovine che ogni anno potranno essere importate nella Comunità, comprendente sia le carni oggetto di contingente che quelle importate a dazio pieno. Sebbene sull'argomento esistano dei precedenti relativi agli animali vivi, appare improbabile che un tale approccio possa essere accettato in un negoziato multilaterale come quello del WTO.

Un discorso a parte merita la discussione in atto sul mantenimento di un dazio fisso accanto a quello ad valorem oppure l'eliminazione di tale dazio ed il mantenimento di un unico dazio ad valorem. Alcune organizzazioni europee del settore hanno infatti sottolineato



**ASSOCARNI**

ASSOCIAZIONE NAZIONALE INDUSTRIA E COMMERCIO CARNI E BESTIAME

l'importanza del mantenimento di un dazio fisso che funga da barriera verso l'ingresso sul mercato comunitario di tagli meno nobili; al contrario altre organizzazioni si sono dette favorevoli al mantenimento di un unico dazio ad valorem, proporzionale quindi al valore del prodotto importato, proprio per assicurare all'industria di trasformazione una maggiore quantità di materia prima a minor costo. Su tale aspetto la discussione non è chiusa sebbene la Commissione UE si sia già detta contraria a dazi differenziati sulla base della differente tipologia di taglio per le difficoltà di controllo esistenti.

### **Le restituzioni all'esportazione**

In merito alla riduzione degli aiuti all'esportazione i negoziati hanno registrato maggiori progressi, avendo concordato le parti sul principio dell'eliminazione completa delle restituzioni a partire da una data da concordare. Su tale punto ASSOCARNI ha da sempre richiesto una particolare prudenza e contestato le affermazioni della Commissione secondo cui le restituzioni all'esportazione non sono più motivate vista la trasformazione del settore bovino europeo da settore eccedentario in settore deficitario. Lasciare aperti canali di esportazione è infatti fondamentale per la valorizzazione di determinati tagli non altrettanto valorizzabili sul nostro mercato interno; inoltre, una volta perso un mercato di esportazione, è impossibile recuperarlo anche se cambia lo scenario economico.

Tale posizione è stata fatta propria dalle Associazioni dell'industria europea che hanno chiesto anche un "parallelismo completo" sulla riduzione degli aiuti all'esportazione. Altri Paesi, infatti, aggirano l'assenza delle restituzioni all'esportazione con forti crediti all'esportazione, con pratiche distorsive a favore di imprese a partecipazione pubblica o con finti aiuti alimentari (particolarmente utilizzati dagli USA). E' pertanto essenziale che tutte queste forme di aiuto cessino contestualmente e che gli impegni non si limitino all'eliminazione del solo strumento delle restituzioni all'esportazione che penalizzerebbe solo le imprese europee.

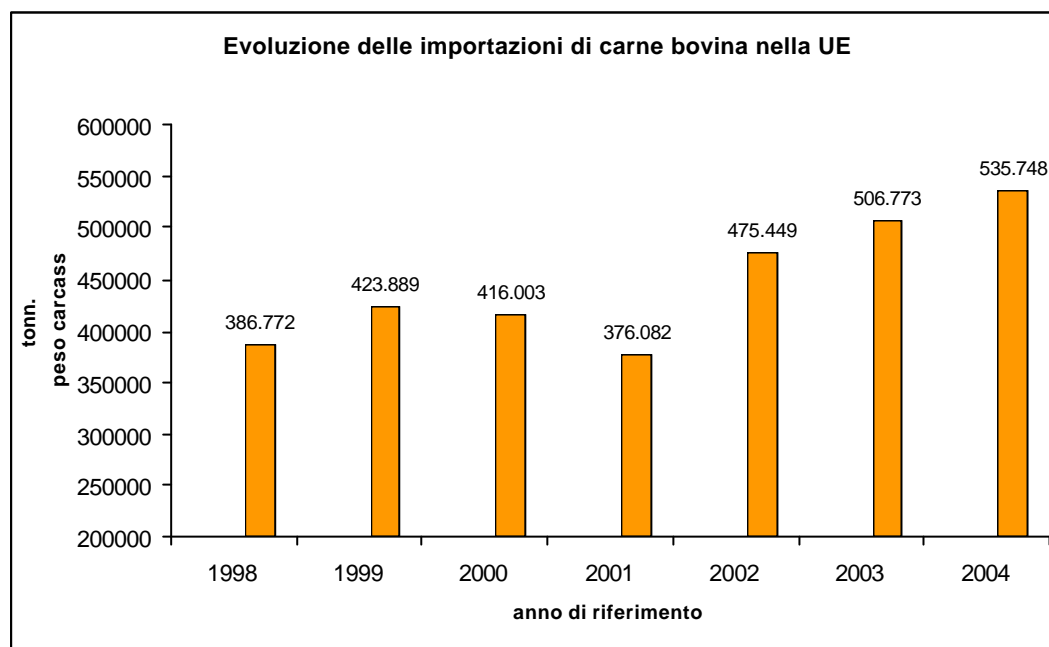
Le discussioni sui differenti punti riprenderanno a settembre con un sempre più probabile allungamento dei tempi inizialmente previsti per la conclusione del negoziato.

Ricordiamo che tutti i principali protagonisti del negoziato saranno presenti al Congresso Internazionale della carne che Assocarni, insieme all'IMS, organizza a Roma dal 12 al 14 ottobre 2005, da cui potranno derivare importanti spunti di riflessione.



**Figura 1**

Evoluzione delle importazioni di carne bovina nella UE



**Tabella 1**

Distinzione delle importazioni di carni bovine nelle differenti tipologie di prodotto (t. peso carcassa)

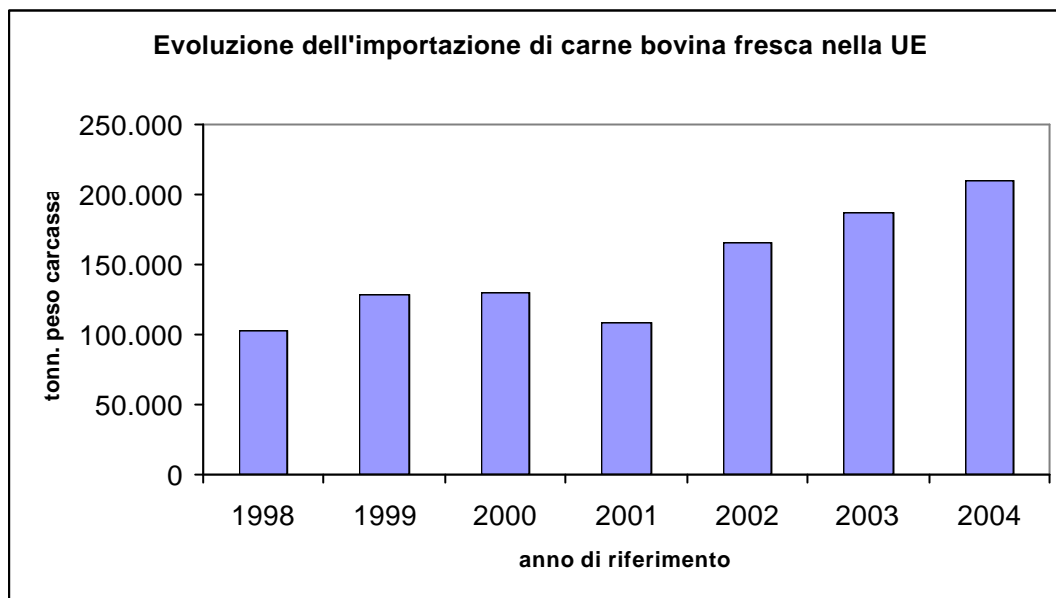
Anno	Animali vivi	carne fresca	carne congelata	carne essiccata	carne trasformata	totale
1998	33,808	103,119	123,230	2,391	124,174	386,722
1999	33,060	128,319	127,946	4,335	130,229	423,889
2000	31,466	129,630	128,265	2,459	124,183	416,003
2001	25,105	107,958	124,189	2,180	116,650	376,082
2002	26,713	166,192	154,417	2,691	125,436	475,449
2003	32,342	186,948	151,648	2,454	133,381	506,773
2004 *						535,748

\* previsione



**Figura 2**

Evoluzione delle importazioni di carne bovina fresca nella UE



**Figura 3**

Importazioni di carni bovine nella UE a dazio intero

