

PROSPETTIVE A BREVE E MEDIO TERMINE

L'economia saccarifera nel mondo

Nell'annata in corso si dovrebbe riconfermare la tendenza all'aumento del prezzo dello zucchero sia grezzo che raffinato. Per gli anni futuri forte è l'incertezza in ambito Ue per l'esito della controversia in sede Wto che inevitabilmente si rifletterà nella nuova ocm

Alberico Loi

Come è noto, il processo di riforma della organizzazione comune di mercato (ocm) per lo zucchero è attualmente in pieno svolgimento. Nel luglio dell'anno scorso la Commissione Ue ha illustrato in un'apposita comunicazione le proprie vedute in materia; recentemente anche la Commissione agricoltura del Parlamento europeo si è espressa al riguardo, manifestando preoccupazione per gli impatti che una riforma della ocm elaborata sulla base dei contenuti della comunicazione del luglio 2004 potrebbe avere sul settore saccarifero europeo.

La situazione è comunque ancora molto fluida: prima di poter formalizzare la propria proposta di riforma la Commissione dovrà infatti anche attendere l'esito, previsto per la fine di aprile, del panel contro alcune misure della vigente ocm zucchero, avviato presso l'Organizzazione mondiale del commercio (Wto) da Brasile, Australia, Thailandia, Colombia e Guatemala.

La proposta di riforma che sarà presentata presumibilmente quest'estate dovrà inoltre tener conto delle prospettive a breve e medio termine dell'economia saccarifera mondiale.

Il presente articolo illustrerà le valutazioni di alcuni accreditati analisti sulla probabile evoluzione dell'economia saccarifera mondiale nel breve e medio periodo, al fine di caratterizzare il contesto più plausibile entro cui la Commissione Ue si troverà a elaborare e implementare la riforma della vigente ocm zucchero. Particolare attenzione verrà inoltre dedicata alla valutazione delle possibili conseguenze che un esito sfavorevole all'Ue del già citato panel Wto potrebbe avere sull'economia saccarifera comunitaria e mondiale, e quindi sul contesto di cui sopra.

Il bilancio dell'annata 2005

Secondo le stime più recenti dell'Organizzazione internazionale dello zucchero-Iso (Quarterly Market Outlook del febbraio 2005), il bilancio saccarifero mondiale per l'annata commerciale in corso dovrebbe essere caratterizzato (tabella 1) da consumi superiori alla produzione (come nell'annata precedente); gli stock finali dovrebbero pertanto registrare una contrazione rispetto all'annata commerciale 2003-04.

I dati contenuti nel rapporto «World sugar situation» 2004-05 del Ministero dell'agricoltura statunitense (Usda) mostrano un'economia saccarifera mondiale sempre più caratterizzata

dal dominio di pochi Paesi grandi produttori ed esportatori di zucchero, a fronte di una domanda che appare decisamente meno concentrata (tabella 2). Il 70% della produzione mondiale di zucchero si concentra attualmente in soli 8 Paesi (1): Brasile (che realizza da solo il 20% della produzione mondiale di zucchero), Ue a 25, India, Cina, Usa, Thailandia, Messico e Australia. Le esportazioni di Brasile, Thailandia, Ue a 25 e Australia rappresentano da sole quasi il 70% del totale mondiale (quelle brasiliane pesano per il 40%). I quattro maggiori importatori (Russia, Ue a 25, India e Usa) concentrano «solamente» il 25% delle importazioni mondiali di zucchero; gran parte delle importazioni di questi quattro Paesi è costituita da zucchero grezzo di canna, destinato alla raffinazione in loco.

Le prospettive a breve termine

Per quanto riguarda le prospettive a breve termine, le valutazioni degli analisti più accreditati concordano nell'escludere, per l'annata commerciale

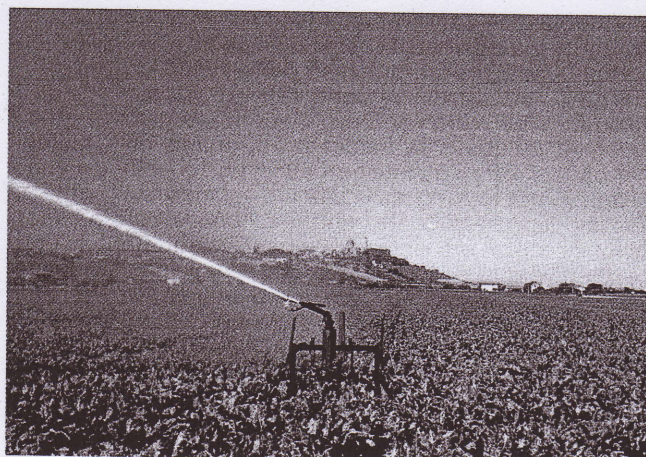
saccarifera attualmente in corso, una inversione della tendenza al rialzo dei prezzi che ha caratterizzato l'annata precedente. Negli ultimi mesi infatti le quotazioni sui mercati internazionali di riferimento hanno continuato a mostrare un lento ma costante aumento sia per lo zucchero grezzo che per quello raffinato (2).

Dall'analisi dei fondamentali di mercato non emergono indicazioni che facciano prevedere un ribasso delle quotazioni nei prossimi mesi. L'Iso, l'Usda e i maggiori operatori di mercato, recentemente intervistati al riguardo dalla nota agenzia di informazione economico-finanziaria Bloomberg, ritengono infatti che l'effetto dei fondamentali potenzialmente depressivi sul prezzo (in particolare gli ottimi risultati della campagna bieticolo-saccarifera 2004 nell'Ue a 25 e la probabilità di un'altra annata di produzioni record in Brasile) non sarà tale da superare quello dei

Tabella 1 - Bilancio saccarifero mondiale in valore grezzo

	2004-05 (milioni di t)	2003-04 (milioni di t)	Variazione	
			milioni di t	%
Produzione	145.171	142.863	2.308	1,62
Consumo	146.835	144.298	2.537	1,76
Surplus o deficit	-1.664	-1.435	-229	15,96
Richieste di importazione	42.255	40.533	1.722	4,25
Disponibilità per esportazione	42.678	41.503	1.175	2,83
Stock finali	61.631	63.718	-2.087	-3,28

Fonte: elaborazione dati International sugar organization (Iso).



fondamentali a effetto rialzista.

Si prevedono infatti:

■ notevoli contrazioni della produzione in Thailandia e a Cuba, con conseguente diminuzione delle loro esportazioni;

■ risultati produttivi ancora assolutamente deludenti in India, ormai tornata a essere un Paese importatore netto di zucchero (era stata un esportatore netto abbastanza importante sino a due anni fa);

■ aumenti della domanda interna in Brasile e India.

L'Iso ritiene che vi sarà una sostanziale stabilità dei prezzi dello zucchero nell'attuale annata commerciale in corso; secondo alcuni tra gli operatori intervistati da Bloomberg è invece addirittura possibile che entro giugno i prezzi mondiali dello zucchero possano raggiungere i livelli più alti degli ultimi quattro anni.

Le prospettive a medio termine

Per quanto riguarda le prospettive a medio termine, gli analisti sono sostanzialmente concordi nell'evidenziare che i fattori che maggiormente condizioneranno l'andamento dell'economia saccharifera mondiale nei prossimi anni saranno, oltre ovviamente alla riforma dell'ocm zucchero nell'Ue, fondamentalmente tre.

Il rapporto tra zucchero ed etanolo in Brasile. Attualmente circa metà della produzione brasiliana di canna è infatti destinata alla fabbricazione di etanolo piuttosto che di zucchero; se tale ripartizione dovesse variare sensibilmente in futuro, le ripercussioni sull'economia saccharifera mondiale sarebbero profonde. Il potenziale produttivo dell'industria saccharifera brasiliana è già oggi enorme e se le quantità di canna oggi destinate alla fabbricazione di etanolo venissero interamente destinate alla fabbricazione di zucchero, la produzione brasiliana potrebbe raddoppiare; esso potrebbe addirittura aumentare ulteriormente nel breve e medio termine, dato che esistono in Brasile notevoli riserve non ancora sfruttate di terreno agricolo destinabili alla coltivazione della canna da zucchero.

Si consideri inoltre che la già notevole competitività internazionale del settore saccharifero brasiliano, oggi essenzialmente fondata su costi di produzione tra i più bassi al mondo, potrebbe ulteriormente aumentare in futuro se venissero conseguiti miglioramenti nelle aree del marketing e della logistica post-produzione.

Evoluzione della capacità di produzione di zucchero raffinato. Tale fattore risulta particolarmente signifi-

Tabella 2 - Economia saccharifera mondiale 2004-05 in valore grezzo

Paese	Produzione		Importazioni		Esportazioni		Consumi	
	milioni di t	%	milioni di t	%	milioni di t	%	milioni di t	%
Brasile	28,37	20	0,00	0	18,10	40	10,30	7
Ue a 25	19,68	14	2,37	6	4,37	10	17,66	13
India	13,59	10	1,80	4	0,02	0	19,17	14
Cina	11,24	8	1,20	3	0,05	0	12,18	9
Usa	7,72	5	1,48	4	0,18	0	8,99	6
Thailandia	6,52	5	0,00	0	4,80	10	2,05	1
Messico	5,69	4	0,02	0	0,01	0	5,59	4
Australia	5,50	4	0,01	0	4,16	9	1,20	1
Pakistan	3,66	3	0,00	0	0,21	0	3,65	3
Colombia	2,64	2	0,06	0	1,27	3	1,44	1
Sudafrica	2,37	2	0,31	1	1,30	3	1,65	1
Filippine	2,16	2	0,00	0	0,20	0	2,01	1
Cuba	2,00	1	0,10	0	1,35	3	0,70	0
Russia	2,00	1	4,20	10	0,11	0	6,10	4
Turchia	1,99	1	0,00	0	0,00	0	1,96	1
Indonesia	1,95	1	1,35	3	0,00	0	3,50	2
Guatemala	1,85	1	0,01	0	1,26	3	0,53	0
Argentina	1,74	1	0,01	0	0,29	1	1,57	1
Egitto	1,41	1	0,94	2	0,00	0	2,32	2
Ucraina	1,40	1	1,40	3	0,50	1	2,30	2
Giappone	0,85	1	1,46	4	0,01	0	2,29	2
Canada	0,11	0	1,37	3	0,02	0	1,45	1
Altri Paesi	17,24	12	22,07	55	7,51	16	31,85	23
Primi 4 importatori ⁽¹⁾	42,99	30	9,85	25	4,69	10	51,92	37
Primi 4 esportatori ⁽²⁾	60,07	42	2,38	6	31,43	69	31,21	22
Mondo	141,69	100	40,15	100	45,73	100	140,46	100

(¹) Russia, Ue a 25, India, Usa. (²) Brasile, Thailandia, Ue a 25, Australia.

Fonte: elaborazione dati Us Department of agriculture (Usda).

cativo nei Paesi del Medio Oriente. Un tempo Paesi come Egitto, Siria, Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti importavano notevoli quantità di zucchero raffinato, in larga parte di fabbricazione europea.

Da vari anni a questa parte, però, nell'area mediorientale (ma anche in altri Paesi africani e asiatici tradizionalmente importatori di zucchero raffinato) si sta realizzando un'espansione della produzione autoctona di zucchero per il mercato interno (grazie al potenziamento delle attività esistenti e/o all'avvio di nuove iniziative) e, soprattutto, una transizione dall'importazione di zucchero raffinato a quella di zucchero grezzo, che viene poi raffinato in loco in impianti già esistenti o costruiti ex novo, o che addirittura, nel caso dello zucchero «semigrezzo» detto «*Direct plantation white*» o Dpw, viene impiegato tal quale. In mancanza di una inversione di queste tendenze, gli sbocchi per lo zucchero raffinato sul mercato internazionale continuerebbero a ridursi e l'esportatore maggiormente danneggiato sarebbe l'Ue a 25.

Evoluzione del deficit tra consumi e produzione nell'Asia orientale. In quest'area ormai la sola Thailandia dispone ancora di grandi surplus di zucchero da destinare all'esportazione. La conferma di questa tendenza espanderebbe ulteriormente gli sboc-

chi di mercato, soprattutto per i Paesi grandi esportatori di zucchero grezzo, dato che quasi tutti i principali Paesi importatori dell'area in questione dispongono di una notevole capacità di raffinazione.

Il panel Wto: implicazioni per la barbabietola

Qualsiasi Paese (o gruppo di Paesi) aderente alla Wto ha la facoltà di chiedere a un apposito organo giudicante istituito in seno alla Wto di valutare la compatibilità di misure adottate da un altro Paese (o gruppo di Paesi) con gli accordi sui quali si fonda la Wto stessa. Tale procedimento è denominato panel, e si sviluppa solitamente attraverso la successione di:

■ una richiesta motivata di valutazione (*complaint*) da parte di chi mette in discussione la compatibilità delle misure;

■ una fase istruttoria, in cui l'organo giudicante istituito in seno alla Wto esamina la documentazione prodotta da entrambe le parti in causa ed eventualmente conduce ulteriori indagini;

■ l'emissione di un verdetto di primo grado, contro il quale entrambe le parti in causa hanno facoltà di ricorrere in appello;

■ un eventuale ricorso in appello, con conseguente supplemento di indagini ed emissione di un verdetto definitivo.



È importante notare che nel caso in cui l'esito del panel sulla vigente ocm zucchero dovesse essere ancora avverso alla Commissione Ue (essa è infatti ricorsa in appello contro un precedente verdetto di prima istanza a essa sfavorevole, emesso nell'autunno scorso), questa non sarebbe comunque obbligata a conformarsi alle decisioni del panel, ma potrebbe scegliere tra le opzioni seguenti:

- conformarsi alle decisioni del panel;
- comporre la disputa con i Paesi che hanno avviato il panel per via negoziale;
- accettare l'applicazione di misure di ritorsione nei confronti dell'Ue da parte dei Paesi che hanno avviato il panel.

È comunque evidente che l'esito del panel, quale che sia, avrà sicuramente influenza sul processo di riforma dell'ocm zucchero attualmente vigente, dato che essa è ormai prossima alla scadenza.

Ma quali potrebbero essere le conseguenze sull'economia saccarifera comunitaria e mondiale di quello che molti analisti considerano un evento potenzialmente in grado di alterare profondamente il corso di entrambe, ovvero l'emissione di un verdetto sfavorevole all'Ue?

Ovviamente molto dipenderà da quale delle tre opzioni viste sopra sceglierà l'Esecutivo Ue e da quanto profon-

damente verrà modificato l'impianto dell'ocm zucchero a seguito della sua riforma. Evitando di addentrarsi nei complessi aspetti giuridici della questione, si può dire che le misure sotto accusa nell'ambito del panel costituiscono una parte essenziale del meccanismo che ha sin qui permesso all'Ue di essere il primo esportatore mondiale di zucchero raffinato, pur non potendo competere sul piano dei costi di produzione con i maggiori esportatori di zucchero grezzo (e non sorprende che siano proprio questi Paesi a aver avviato il panel); tali misure sono quelle relative:

- alla riesportazione (come zucchero raffinato) di una quantità di zucchero equivalente alla quantità di quello grezzo che l'Ue importa a condizioni preferenziali dai Paesi cosiddetti Acp ⁽³⁾ (Africa, Carabi, Pacifico); l'Ue non considera infatti queste quantità di zucchero riesportate come rilevanti per il calcolo delle sue esportazioni sussidiate, ai fini del rispetto dei limiti in materia derivanti per essa dagli accordi Wto;

- all'obbligo per i produttori comunitari di esportare sul mercato mondiale, senza concessione di restituzioni, lo zucchero prodotto fuori quota che non può essere riportato alla campagna successiva, ovvero il cosiddetto «zucchero C2»; le esportazioni di zucchero C2 sarebbero infatti «non sussi-

diate» solo in apparenza, in quanto in realtà godrebbero di un «sussidio incrociato» implicito garantito dagli alti livelli di sostegno e dalle restituzioni all'esportazione di cui gode lo zucchero di quota.

Semplificando molto, il problema che sta alla base dell'avvio del panel (indipendentemente dalla compatibilità o meno delle misure in questione con gli accordi Wto) è che l'Ue, pur non essendo un produttore efficiente, si avvale di meccanismi (finanziati dai contribuenti e/o dai consumatori di zucchero comunitari) che le consentono di vendere comunque una grande massa di zucchero raffinato sul mercato mondiale. Ciò ha principalmente tre effetti, tra loro strettamente interrelati:

- limita gli sbocchi di mercato per le esportazioni non sussidiate dei Paesi produttori più efficienti;
- deprime il prezzo mondiale dello zucchero raffinato;
- comprime la differenza tra prezzo mondiale dello zucchero raffinato e prezzo mondiale dello zucchero grezzo (il cosiddetto «premio di raffinazione»), riducendo quindi l'incentivo per i Paesi esportatori di zucchero grezzo ad attivare anche flussi di esportazione di zucchero raffinato (che è un prodotto a maggior valore aggiunto).

Un verdetto del panel sfavorevole all'Ue imporrebbe comunque a quest'ultima di prendere in seria considerazione l'opportunità di rivedere le misure contestate. Se queste venissero effettivamente cambiate, vi sarebbero quasi sicuramente delle conseguenze sia sul settore saccarifero dell'Ue che sull'economia saccarifera mondiale.

Conseguenze in Europa di un verdetto sfavorevole. Deriverebbero dal fatto che il ricorso dell'Ue alle misure contestate è stato finora essenziale per il mantenimento di un elevato grado di sostegno agli operatori della filiera bieticolo-saccarifera comunitaria, dato che tale sostegno è sempre stato basato sulla garanzia di prezzi elevati. Dato che prezzi elevati costituiscono un incentivo a produrre, è sempre stato indispensabile che tutta la produzione comunitaria eccedente la domanda interna trovasse uno sbocco su mercati diversi da quello comunitario (altrimenti i prezzi su quest'ultimo sarebbero scesi). L'impegno assunto dall'Ue di importare annualmente dai Paesi Acp una notevole quantità di zucchero grezzo (il contingente è attualmente pari a circa 1,6 milioni di tonnellate) ha complicato ulteriormente la situazione.

Che l'Ue possa esportare sul mercato internazionale, oggi o nel futuro prossimo, i quasi 4,5 milioni di tonnellate di zucchero raffinato che essa espor-

ta attualmente, ma rinunciando ad applicare le misure contestate, è poco realistico da un punto di vista tecnico-economico. Qualsiasi composizione della controversia che oppone l'Ue ai grandi esportatori di zucchero grezzo richiederà pertanto che una parte cospicua della produzione comunitaria di zucchero non prenda più la via del mercato internazionale. Questo, stanti le attuali caratteristiche dell'economia saccarifera comunitaria, può realizzarsi solo riducendo gli incentivi a produrre zucchero (per gli operatori comunitari, per quelli dei Paesi Acp o per entrambi) attraverso la diminuzione delle garanzie di prezzo e l'attenuazione della protezione dalla concorrenza internazionale.

Una riforma dell'ocm zucchero priva di mutamenti che vadano in queste due direzioni (i quali non precludono la salvaguardia dei redditi degli operatori del settore, o di parte di essi, attraverso il ricorso a opportuni meccanismi di compensazione) appare abbastanza improbabile, anche perché sarebbe in contrasto con i cambiamenti introdotti dalle passate riforme.

Dato che le economie di quasi tutti i Paesi Acp sono molto deboli e spesso fortemente dipendenti dalle esportazioni preferenziali di zucchero verso l'Ue, e visti gli stretti legami politici che questi Paesi hanno con alcuni Paesi membri (dei quali sono ex-colonie), è abbastanza probabile che la riforma dell'ocm zucchero cercherà di limitare al massimo le conseguenze negative per questi Paesi; questo significherà che la parte più cospicua della riduzione delle esportazioni sussidiate riguarderà i produttori comunitari di zucchero di barbabietola. Essi (o forse solo alcuni di essi) sembrano pertanto essere, al momento, i più probabili sconfitti nell'ambito dell'economia saccarifera mondiale, perlomeno nel breve e medio termine.

Conseguenze mondiali di un verdetto sfavorevole. Chi scrive ritiene che sia molto interessante, a conclusione di questo articolo, illustrare le valutazioni recentemente espresse in materia da un autorevole analista dell'Usda, Knapp, sostanzialmente «neutrale» in quanto non direttamente legato a nessuno dei Paesi coinvolti nel panel.

Supponendo che l'Ue decida di riformare l'ocm zucchero nel senso che abbiamo precedentemente illustrato, i più plausibili effetti dovrebbero essere i seguenti:

- diminuzione della produzione nell'Ue e conseguente diminuzione delle sue esportazioni di zucchero raffinato sui mercati mondiali;

- apertura di nuovi sbocchi sui mercati internazionali per la produzione dei Paesi grandi esportatori di zucchero;



in particolare, la minor pressione dello zucchero comunitario sul mercato internazionale del raffinato dovrebbe portare a un rialzo, perlomeno nel breve termine, del «premio di raffinazione», incentivando i Paesi tradizionalmente grandi esportatori di zucchero grezzo a esportare anche zucchero raffinato, prevalentemente verso i mercati non più presidiati dallo zucchero comunitario.

Knapp non ritiene tuttavia che si creeranno le condizioni per un aumento significativo e di natura strutturale delle quotazioni sui mercati internazionali dello zucchero, e questo principalmente perché un maggiore sfruttamento dell'enorme potenziale produttivo del Brasile basterebbe ampiamente a compensare, da solo, la riduzione delle esportazioni comunitarie.

Quanto agli sconfitti e ai vincitori, Knapp ritiene che sarà arduo per l'Ue implementare una riforma dell'ocm zucchero che non causi il ridimensionamento, se non addirittura il collasso, del settore saccarifero in vari Paesi Acp. Sarà inoltre abbastanza improbabile che gli sbocchi di mercato che si verranno così a creare possano essere occupati da esportazioni provenienti dai Paesi Acp più efficienti o da Paesi in via di sviluppo interessati dagli accordi Eba⁽¹⁾, dato che nessuno dei Paesi di questi due gruppi può competere con Brasile e Australia. In generale sarà difficile che Paesi che non siano tradizionalmente grandi esportatori di zucchero e che non godano di particolari vantaggi competitivi possano aggiudicarsi porzioni consistenti degli sbocchi di mercato lasciati liberi dallo zucchero comunitario.

E del tutto probabile che all'interno del ristretto gruppo dei grandi esportatori tradizionali saranno quelli più efficienti, ovvero Brasile e Australia, a trarre i maggiori vantaggi da una evoluzione dell'economia saccarifera mondiale che andasse nel senso pre-

cedentemente illustrato. Il Brasile, in particolare, si candida a rafforzare ulteriormente la propria posizione dominante nel mercato internazionale dello zucchero per gli anni a venire.

Alberico Loi

Area consulenza

Areté, Bologna

aloi@areteonline.net

(1) La produzione mondiale di zucchero viene ottenuta per la maggior parte impiegando la canna da zucchero come materia prima. In Brasile, India, Thailandia, Messico e Australia lo zucchero viene prodotto pressoché esclusivamente dalla canna; in Cina e negli Usa vengono impiegate tanto la canna quanto la barbabietola, in proporzioni all'incirca uguali; nell'Ue a 25, infine, la stragrande maggioranza dello zucchero prodotto viene ottenuta da barbabietole.

(2) Dopo aver toccato a gennaio livelli mai raggiunti negli ultimi tre anni e mezzo, il prezzo spot dello zucchero grezzo si è stabilizzato attorno ai 9 centesimi di dollaro Usa per libbra (1 libbra = 0,453 kg), mentre quello dello zucchero raffinato si è assestato attorno ai 12 centesimi di dollaro Usa per libbra.

(3) Si tratta di Paesi in via di sviluppo che hanno forti legami politici con alcuni paesi membri dell'Ue, in quanto loro ex-colonie. Le condizioni preferenziali di importazione consistono fondamentalmente nel pagamento di un prezzo per lo zucchero grezzo esportato dai Paesi Acp (sia pure entro contingenti prefissati) che è di solito nettamente superiore al prezzo mondiale. Le importazioni preferenziali di zucchero dai Paesi Acp non sono gravate da dazi; esse costituiscono sostanzialmente una forma di aiuto allo sviluppo a favore dei Paesi interessati.

(4) Per quanto riguarda lo zucchero gli accordi Eba (*Everything But Arms*, cioè «tutto tranne le armi») prevedono una sostanziale estensione delle condizioni di importazione preferenziali di cui godono i Paesi Acp alle esportazioni provenienti da un insieme di altri Paesi particolarmente poco sviluppati, ma limitatamente a contingenti molto ridotti.