



De vele gedaanten van protectionisme

Auteur(s):

Moers, L.A.M.

De auteur is assistent in opleiding bij de vakgroep Algemene Economie van de Universiteit van Amsterdam en verbonden aan het Tinbergen Instituut. Dit artikel is gebaseerd op intern memorandum MEB 1996-14 van de afdeling Monetair en Economisch Beleid van De Nederlandsche Bank. Dank is verschuldigd aan Gerard Korteweg, Lex Hoogduin en Cees de Boer.

Verschenen in:

ESB, 82e jaargang, nr. 4114, pagina 565, 16 juli 1997

Rubriek:**Trefwoord(en):**

internationale, economische, betrekkingen, handel

Protectionisme bestaat, maar is moeilijk meetbaar. In dit artikel worden de verschijningsvormen van het Japanse protectionisme behandeld. Hoe protectionistisch is Japan eigenlijk?

Protectionisme kent vele verschijningsvormen en is vaak lastig te meten. In dit artikel zal aan de hand van de literatuur systematisch worden nagegaan welke verschijningsvormen protectionisme kan aannemen, en hoe deze aan het licht gebracht kunnen worden. Daarbij zal de Japanse economie als rode draad en voorbeeld dienen. Met de term 'protectionisme' wordt hier bedoeld op door de overheid en/of door het bedrijfsleven verleende afscherming van binnenlandse producenten tegen concurrerende invoer.

Tarieven

Een tarief is een belasting op de invoer die een land binnenkomt. De meeste industriële landen kennen een zeer gecompliceerde tariefstructuur, waarin duizenden producten onder verscheidene tarieven vallen, veelal mede afhankelijk van het land van herkomst.

De meestgebruikte indicator is het met invoerwaarde-aandelen gewogen gemiddelde tarief als percentage van de totale invoerwaarde. Dit blijkt in Japan het laagste te zijn, gevolgd door eerst de VS en dan de EU ([tabel 1](#)). De weging leidt echter tot een neerwaartse vertekening, omdat de gewichten (invoerwaarden) onder de restrictieve invloed van de tarieven staan. Echter, ook het ongewogen gemiddelde tarief blijkt het laagste te zijn in Japan, opnieuw gevolgd door eerst de VS en dan de EU, zij het dat de verschillen nu kleiner zijn.

Tabel 1. Tarieven in Japan, VS en de EU procenten, 1993

	Japan	VS	EU
Gewogen gemiddelde	3,4	4,2	6,1
Ongewogen gemiddelde	6,5	6,8	7,6
Idem exclusief onbelast	10,0	7,9	8,5
Aandeel onbelast	35,1	14,4	10,8

Bron: OESO

Als de producten die niet onder tarieven vallen niet langer (met een 'nultarief') in de berekening van het gemiddelde worden opgenomen, dan blijkt het gemiddelde tarief in Japan hoger te zijn dan in de VS en de EU. Daar waar in Japan tarieven worden geheven zijn deze gemiddeld genomen dus relatief hoog. Dit geldt bijvoorbeeld voor de landbouw. Omdat het aandeel tariefvrije producten in Japan echter beduidend groter is dan in de VS en de EU (ironisch genoeg kent juist de 'handelsconflict-gevoelige' industrie weinig tarieven), komt het gemiddelde tarief over alle producten gemeten in Japan toch het laagste uit.

Zichtbare non-tarifaire barrières

Zichtbare non-tarifaire barrières betreffen vooral kwantitatieve restricties op invoer (bijvoorbeeld quota) en prijscontrole-maatregelen (zoals een speciale invoerheffingen als de invoerprijs van een product beneden de binnenlandse kostprijs ligt). De 'Conventional Frequency Index' geeft het percentage van het aantal producten dat onderhevig is aan dergelijke beperkingen. De 'Import Coverage Index' geeft het aandeel van deze producten in de totale invoerwaarde (waarbij eenzelfde neerwaartse vertekening kan optreden als bij het gewogen gemiddelde tarief). Beide indices blijken in Japan lager te zijn dan in de VS en de EU ([tabel 2](#)). Als we de beperkingen afzonderlijk bekijken, blijken kwantitatieve restricties overigens te overheersen.

Tabel 2. Zichtbare non-tarifaire barrières in Japan, VS en EU procenten, 1993

	Japan		VS		EU	
index:	CF	IC	CF	IC	CF	IC

Totaal	8,0	10,8	22,9	17,1	23,1	12,4
Kwantitatief	7,2	8,6	18,2	10,3	17,2	8,4
Prijscontrolle	0,6	2,2	10,8	7,3	8,2	3,7

CF = Conventional frequency index: percentage van het totaal aantal producten dat onderhevig is aan de genoemde beperkingen.

IC = Import coverage index: aandeel van deze producten in de totale invoerwaarde.

Bron: OESO.

Op grond van de tot nu toe behandelde indicatoren is dus goed te beargumenteren dat Japan geen hogere barrières kent dan de VS en de EU. De vraag of Japan van sterker protectionisme kan worden beticht spitst zich dus toe op de onzichtbare barrières.

Onzichtbare non-tarifaire barrières

Van onzichtbare barrières is niet op voorhand duidelijk of ze zijn gericht op het weren van concurrerende invoer. Ze zouden kunnen voortvloeien uit het 'normale' functioneren van de overheid en/of het bedrijfsleven in een land. Dat bijvoorbeeld juist buitenlandse producten niet aan bepaalde voorgeschreven veiligheidstests voldoen kan zowel komen door gebrekkige kwaliteit als door expliciet protectionisme van de binnenlandse overheid. Dat bijvoorbeeld juist buitenlandse producenten geen sterke marktpositie in een land kunnen opbouwen kan zowel komen door onbegrip van de bedrijfscultuur van dat land als door expliciet protectionisme van kartels in het binnenlandse bedrijfsleven.

De vele anecdotes over onzichtbare barrières in Japan doen vermoeden dat het land juist op dit punt protectionistischer is dan andere landen. De in Nederland bekendste heeft betrekking op tulpenbollen uit ons land, die door de Japanse douane in tweeën werden gesneden om na te kijken of er geen insecten in zaten ¹. Een inventarisatie van anecdotes wijst op de volgende vormen van onzichtbare barrières in Japan:

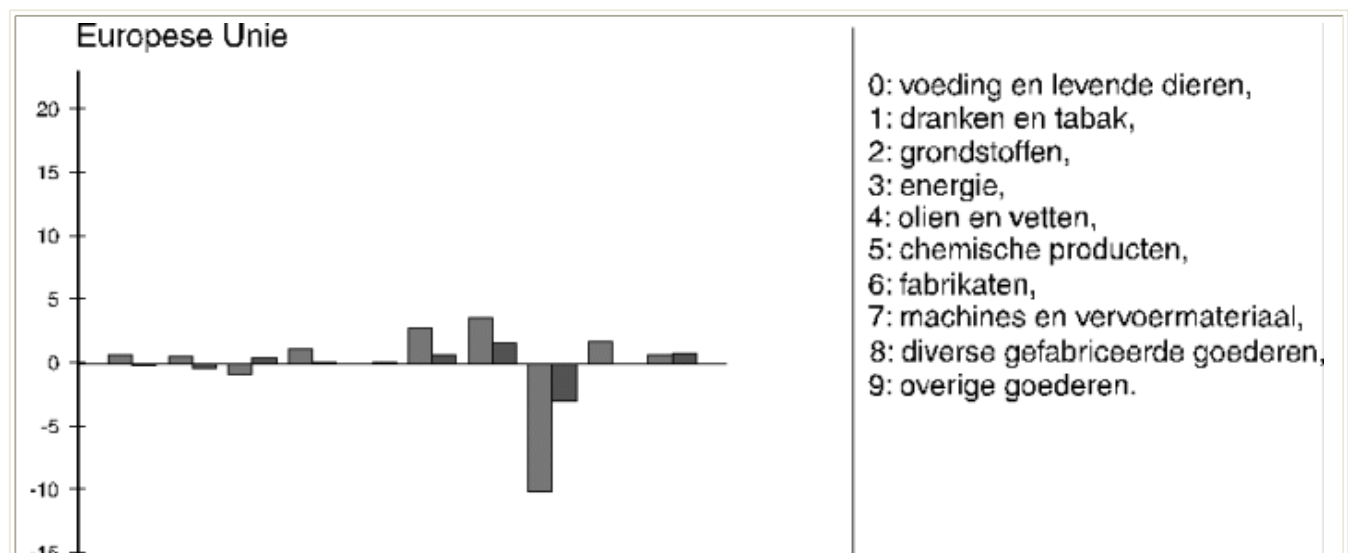
- » overheidsregulering (douanepraktijken, productstandaarden, -tests e.d.) die protectionistisch werkt;
- » oligopolistische praktijken zoals de zogenoemde 'Keiretsu' (informele horizontale of verticale integratieverbanden tussen bedrijven) die de mogelijkheden van buitenlandse bedrijven om de Japanse markt te penetreren beperken;
- » een omslachtig distributiesysteem dat hetzelfde effect heeft.

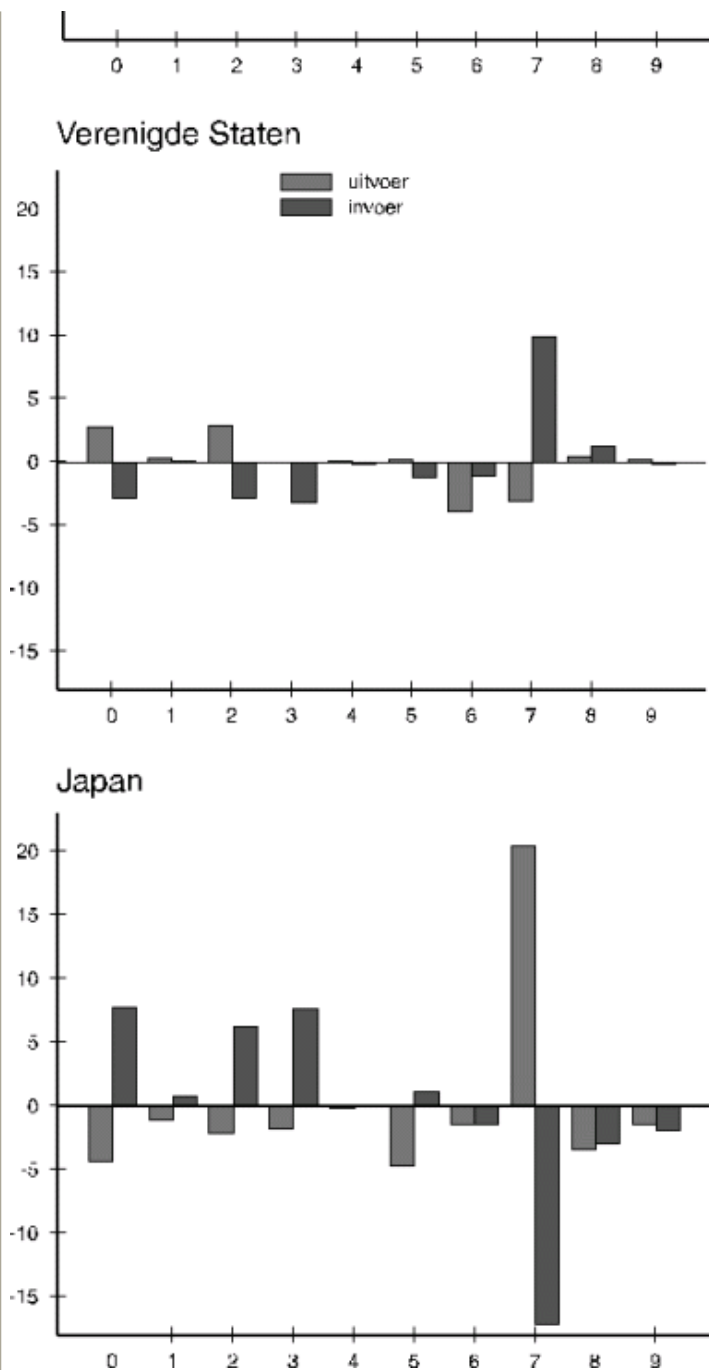
Anecdotes vormen echter geen empirisch bewijs. Er bestaan wel studies die de mate van protectionisme die voortvloeit uit onzichtbare barrières direct trachten te testen door Japanse industrieën onderling te vergelijken ². Het sterke punt van dergelijke studies, dat de barrières worden gespecificeerd zodat duidelijk wordt welk mechanisme voor protectionisme verantwoordelijk zou kunnen zijn, is echter tegelijkertijd hun zwakte, omdat ze zo specifiek zijn dat directe vergelijking van Japan met andere landen onmogelijk is.

In de literatuur is daarom meestal gekozen voor een indirecte benadering, waarin ofwel wordt bezien of de Japanse handelsstructuur, meestal de invoer, vergeleken met andere industriële landen 'normaal' is, ofwel of de prijzen van verhandelbare producten in Japan vergeleken met andere industriële landen 'normaal' zijn. Als de invoer in Japan lager dan normaal is of de prijzen hoger dan normaal, dan duidt dit op sterker protectionisme in Japan dan in andere industriële landen.

Handelsstructuur

De Japanse invoerquote bedraagt ongeveer 7% van het bbp en is daarmee lager dan die van de VS en de EU, van ongeveer 9%. Aan de uitvoerkant is de VS relatief het meest gesloten, met een uitvoerquote van ongeveer 7%, tegen ongeveer 9% in het geval van Japan en de EU. Wordt Japan direct tegen de twee andere blokken afgezet, dan valt vooral op dat het relatief veel grondstoffen en energie en weinig machines en vervoermaterieel invoert en dat het omgekeerde geldt voor de uitvoer. De Japanse handel kent ten opzichte van de andere twee industriële grootmachten een zeer hoge specialisatiegraad (figuur 1) ³.





Figuur 1. De afwijking van de handelsbalans van de EU, VS en Japan van het gemiddelde van deze drie landen gezamenlijk *per* productcategorie (zie verklaring onder de tabel), procentpunten, 1993

De (relatief) lage Japanse invoerquote en invoer van industriële producten worden soms aangevoerd als bewijs van (relatief) sterk Japans protectionisme (op industriële producten). Om te bepalen of Japan inderdaad relatief protectionistisch is moet de feitelijke handelsstructuur van Japan echter niet worden vergeleken met de feitelijke handelsstructuur van andere landen, maar moet worden bekeken of de afwijking van wat de structuur zonder protectionisme had moeten zijn in Japan groter is dan in andere landen. Daartoe moet worden bepaald wat de 'normale' handelsstructuur van een land is.

In veel studies wordt dit gedaan door het schatten van een theoretisch weinig onderbouwde 'ad hoc'-vergelijkingen voor de invoerquote ⁴. Onderbouwing kan gebeuren met behulp van de klassieke handelstheorie (het Heckscher-Olin-Samuelson model). In dit model voert een land die producten uit, die worden gemaakt met de relatief overvloedig aanwezige productiefactor ⁵. Dit impliceert dat internationale handel plaatsvindt tussen landen die over verschillende productiefactoren beschikken. Specialisatie heeft tot gevolg dat de productie van gehele sectoren zich in bepaalde landen concentreert en dat de handel daarom vooral inter-industrieel is. In die zin ligt de handelsstructuur van Japan, dat zeer arm is aan natuurlijke hulpbronnen, maar zeer rijk aan hoogproductieve industriële arbeid en kapitaal, in de lijn der verwachting. Dit model levert strict testbare (netto) handelsvergelijkingen op. Studies die deze benadering hebben gebruikt komen in het algemeen tot de conclusie dat de Japanse handelsstructuur normaal is; zij weerspiegelt hoofdzakelijk de extreme Japanse comparatieve voordelen ⁶.

Deze 'klassieke' handelstheorie is in de jaren tachtig echter onder vuur komen te liggen, omdat ze niet kan verklaren waarom industriële landen vaak hetzelfde soort producten in-voeren als ze uitvoeren: de intra-industriële handel. De moderne handelstheorie kan het bestaan van intra-industriële handel wel verklaren ⁷. Deze theorie kent verschillende modellen, maar de meeste incorporeren in het 'klassieke' raamwerk het concept van toenemende schaalopbrengsten. In dat geval wordt de industriële structuur van de productie van een land nog steeds bepaald door zijn relatieve beschikking over productiefactoren, maar binnen elke industrie bestaat een breed scala van potentiële producten, waarvan de productie toenemende schaalopbrengsten kent. Daardoor kan elk land slechts een beperkt deel

produceren van de (gedifferentieerde) producten binnen elke industrie, waarbij het patroon van intra-industrie specialisatie in feite arbitrair is. Elk land voert dan (netto) producten uit van industrieën die een comparatief voordeel hebben, maar voert ook bepaalde producten in van industrieën die een netto uitvoersaldo hebben.

Ook op grond van het feit dat Japan relatief weinig intra-industriële handel kent wordt het land vaak als (relatief) protectionistisch aangemerkt. Ook hier geldt echter dat de relevante vergelijking die is tussen de afwijking in Japan van wat het niveau van intra-industriële handel bij afwezigheid van protectionisme zou moeten zijn en deze afwijking in andere landen. Daarbij kunnen de uit de moderne handelstheorie voortkomende (bruto) handelsvergelijkingen worden gebruikt. Deze onderzoekslijn heeft echter tot tegenstrijdige conclusies geleid ⁸.

De bovengenoemde studies geven dus geen eenduidig antwoord op de vraag of Japan protectionistischer is dan andere industriële landen, maar suggereren wel dat de extreme comparatieve voordelen Japan misschien protectionistischer doen lijken dan het is. Belangrijkste probleem van alle bovenstaande studies is dat ze samengestelde tests vormen van de mate van protectionisme en van de geldigheid van de specificatie van de gebruikte handelsvergelijkingen. Als de feitelijke handelsstructuur significant afwijkt van die welke volgens de handelsvergelijkingen bij afwezigheid van protectionisme zou moeten gelden, dan kan dit immers zowel het resultaat zijn van protectionisme als van een inadequate specificatie. Een extra complicatie is daarbij het bestaan van twee concurrerende handelstheorieën, waarvan niet overtuigend is aangetoond welke empirisch te prefereren is.

Prijzen

Het laatste probleem speelt niet in studies waarin wordt getracht de relatieve mate van protectionisme van Japan af te leiden uit prijsverschillen met andere industriële landen. Het voordeel van dit soort studies is dat geen kunstmatig 'counterfactual' hoeft te worden geconstrueerd; dat is namelijk direct waarneembaar in de vorm van wereldmarktprijzen. Als er in verschillende industriële landen sprake is van (even) open markten, moeten de prijzen van verhandelbare producten immers ongeveer hetzelfde zijn (afgezien van transportkosten en dergelijke). Anders zouden er onbenutte arbitragemogelijkheden blijven bestaan. Om te bepalen of Japan protectionistischer is dan andere industriële landen kan dus worden gekeken of de prijzen van dezelfde, verhandelbare producten in Japan hoger zijn dan in die landen.

Anecdotes doen geloven dat zelfs in Japan geproduceerde producten in de VS goedkoper zijn dan in Japan, in het bijzonder fotocamera's, het zogenoemde '47th street photo phenomenon', genoemd naar de straat in Manhattan waar je voor een goedkope camera zou moeten wezen. Saxonhouse, een van de belangrijkste propageerders van de stelling dat Japan niet 'abnormaal' protectionistisch is, laat echter zien dat uit prijsenquêtees van de Amerikaanse en Japanse overheid blijkt dat de prijzen van Japanse producten in het algemeen in Japan niet hoger zijn dan in de VS (en de EU) ⁹. Producten uit de VS (en de EU) blijken in Japan wel 'te veel' duurder te zijn dan op hun thuismarkten. Saxonhouse betoogt vervolgens dat deze twee feiten samen niet op relatief sterk Japans protectionisme wijzen: als de Japanse markt echt zou worden gekenmerkt door relatief sterk protectionisme, dan zou het in de lijn der verwachting liggen dat zowel Japanse als ingevoerde producten hogere prijzen zouden hebben in Japan. Omdat alleen buitenlandse producten in Japan significant duurder zijn, moet een alternatieve verklaring worden gezocht. Saxonhouse suggereert dat die ligt in oligopolistisch prijsgedrag van buitenlandse producenten in Japan. Dit is echter weinig overtuigend, aangezien het bijvoorbeeld zeer wel mogelijk is dat het Japanse distributiesysteem voor buitenlandse bedrijven zodanig 'dicht' zit dat deze hun eigen distributie moeten verzorgen, hetgeen slechts buitenlandse producten in Japan duurder maakt.

Ook aan deze onderzoekslijn kleven uiteraard bezwaren. In bovengenoemde prijsenquêtees is duidelijk geprobeerd vergelijkbare data te verkrijgen; prijsobservaties van vergelijkbare producten zijn bijvoorbeeld gescheiden naar detailhandelslocatie. Desalniettemin zijn de producten die in de enquêtees zijn opgenomen niet geheel identiek en willekeurig gekozen. Bovendien is bekend dat de doorwerking van wisselkoersbewegingen in prijzen veelal onvolledig is, resulterend in afwijkingen van koopkrachtpariteit. Het kan worden betoogd dat het door de sterke yenappreciatie en het feit dat producenten hun prijzen aanpassen aan het lokale niveau, nauwelijks verrassend is dat prijzen in Japan hoger liggen dan elders ¹⁰. Daar kan tegenin worden gebracht dat buitenlandse bedrijven toch wel zouden moeten hebben geleerd hun prijszetting neerwaarts aan te passen, gegeven het feit dat de yen al enkele decennia lang apprecieert. Bovendien wijzen koopkrachtpariteitsdata ook op significant hogere prijzen in Japan ¹¹. Ondanks de haken en ogen lijken de studies naar prijzen dus eenduidiger te wijzen op een bevestigend antwoord op de vraag of Japan protectionistischer is dan andere industriële landen dan de studies naar handelsstructuren.

Conclusie

Het is een stuk moeilijker om aan te tonen dat Japan protectionistischer is dan andere industriële landen (groepen) dan zou kunnen worden afgeleid uit de verhalen van handelspartners en in de media. De zichtbare barrières blijken in Japan op zijn minst niet hoger te zijn dan in de VS en de EU. De vraag of Japan van sterker protectionisme kan worden beticht dan andere industriële landen spitst zich zo toe op de onzichtbare barrières. Deze zijn echter niet direct internationaal te vergelijken. De relevante indirecte studies, betrekking hebbend op handelsstructuren en prijzen, hebben conflicterende conclusies opgeleverd. De studies naar handelsstructuren die zijn gebaseerd op de klassieke handelstheorie suggereren dat de extreme comparatieve voordelen Japan protectionistischer doen lijken dan het is; de studies gebaseerd op de moderne handelstheorie leveren geen eenduidige conclusies.

Prijzenstudies lijken er eenduidiger op te wijzen dat Japan protectionistischer is dan andere industriële landen. Mede aangezien in dergelijke studies niet wordt vergeleken met een op een model gebaseerd counterfactual, maar met in de realiteit waarneembare prijzen, slaat de balans zodoende toch licht door in de richting van een bevestigend antwoord op de vraag of Japan zich protectionistischer gedraagt dan andere industriële grootmachten

¹ Zie bijvoorbeeld J. Bhagwati, *Protectionism*, MIT Press, Cambridge, MA, 1988, die toevoegt (blz. 69): "even Japanese ingenuity could not put them together again".

2 Deze studies hebben zich geconcentreerd op de rol van oligopolistische praktijken. Zie bijvoorbeeld P. Petri, Market structure, comparative advantage and Japanese trade under the strong yen, in: P. Krugman, (red.), *Trade with Japan*, University of Chicago Press, Chicago, IL, 1991, blz. 51-82.

3 Voor de EU (12) is steeds geschoond voor intra-EU handel om een betere vergelijking met de VS en Japan mogelijk te maken.

4 Zie bijvoorbeeld C.F. Bergsten en W.R. Cline, *The United States-Japan economic problem*, Institute for International Economics, Washington, DC, 1985.

5 Zie een leerboek als J. Williamson, *The open economy and the world economy: a textbook in international economics*, Basic Books, New York, NY, 1983.

6 Zie bijvoorbeeld G.R. Saxonhouse, The micro- and macroeconomics of foreign sales to Japan, in: W.R. Cline, (red.), *Trade policy for the 1980s*, MIT Press, Cambridge, MA, 1983, blz. 259-304.

7 Zie een leerboek als P. Krugman en M. Obstfeld, *International economics: theory and practice*, Harper Collins Publishers, New York, NY, 1994.

8 Zie bijvoorbeeld: R.Z. Lawrence, Imports in Japan: closed markets or minds?, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1987, nr. 2, blz. 517-554, en G.R. Saxonhouse, What does Japanese trade structure tell us about Japanese trade policy?, *Journal of Economic Perspectives*, 1993, nr. 3, blz. 21-43.

9 Zie voetnoot 8.

10 Zie S.S. Golub, The United States-Japan current account imbalance: a review, *IMF Paper on Policy Analysis and Assessment*, IMF, Washington, DC, 1994.

11 Zie R.Z. Lawrence, Efficient or exclusionist? The import behaviour of Japanese corporate groups, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1991, nr. 1, blz. 311-330.