



CENTRO STUDI
INTERNAZIONALI

La delicata situazione economica in Iran

di Francesca Manenti

MAGGIO 2018

Il prossimo 12 maggio, il Presidente statunitense, Donald Trump, sarà chiamato a rinnovare l'impegno degli Stati Uniti nel Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), l'accordo sul nucleare con l'Iran firmato a Vienna nel 2015 insieme al gruppo dei 5+1 (Cina, Russia, Francia, Gran Bretagna, Germania e Stati Uniti). L'appuntamento rappresenta un passaggio fondamentale per la tenuta del patto con il governo di Teheran, il quale guarda al JCPOA come ad uno strumento per stabilizzare non solo i rapporti con la Comunità Internazionale, ma soprattutto la precaria situazione economica interna.

A poco più di quattro mesi dalle proteste che avevano infiammato il Paese a cavallo tra dicembre e gennaio scorso, infatti, il governo del Presidente Hassan Rouhani si trova a dover gestire un nuovo momento di potenziale destabilizzazione interna derivante dall'acuirsi della fase di incertezza economica. Nel corso delle ultime settimane, infatti, la moneta nazionale, il rial, ha conosciuto una pesante fluttuazione al ribasso, che ha causato una svalutazione di circa un terzo del valore sul dollaro rispetto al dato del 2017. Nel solo mese di aprile, il tasso di cambio di mercato del dollaro sul rial si è attestato al valore di 1 a 60.000, con un crollo di circa il 36% rispetto al valore di 36.000 dello scorso settembre. In Iran, in realtà, da ormai diversi anni esiste un doppio sistema di riferimento per il cambio della valuta: uno ufficiale, o preferenziale, fissato dalle autorità e applicato a realtà statali o parastatali; uno di mercato, per l'appunto, estremamente più volatile ed applicato al settore privato. Se, da un lato, l'esistenza di questo doppio binario ha concesso ai primi di ottenere facilmente (perché a prezzi più bassi) moneta forte e ai secondi di essere competitivi sul mercato delle esportazioni, dall'altro però ha creato ambiguità sulle scelte delle autorità in materia di politica monetaria che, inevitabilmente, ha reso il mercato valutario più instabile e fluttuante. Per cercare di correre ai ripari e limitare gli effetti del rapido deprezzamento sull'economia nazionale, le autorità iraniane hanno annunciato, lo scorso 10 aprile, l'applicazione di un nuovo tasso di cambio fissato a 42,000 rial, unificando di fatto i due sistemi.

L'omogeneizzazione dei tassi di cambio è sempre stato un obiettivo per il governo iraniano, al fine di assicurare maggiore stabilità al rial, ma le difficoltà contingenti derivanti dalle ondate di sanzioni internazionali, nonché i sistemi di interessi legati alla compravendita di moneta forte, hanno sempre frenato qualsiasi tentativo fatto in

questa direzione. Già nel 2012, per esempio, l'allora Presidente Mahmoud Ahmadinejad aveva annunciato la manovra correttiva, salvo poi ritornare al doppio binario a causa della svalutazione del rial sul dollaro causato dalle sanzioni economiche. Per lo stesso Presidente Rouhani l'unificazione dei tassi di cambi era stato uno dei punti in agenda da realizzare all'indomani della sua elezione nel 2013 e, soprattutto, in seguito alla firma dell'accordo sul nucleare (Joint Comprehensive Plan of Action – JCPOA) con il gruppo dei 5+1, attraverso il quale è stato sollevato il regime sanzionatorio imposto al Paese negli ultimi tre decenni. In particolare, l'aspettativa di poter riallacciare in tempi rapidi i rapporti con il circuito bancario internazionale e, dunque, di poter contare su flussi di capitale in moneta forte attraverso gli istituti di credito esteri avevano portato Rouhani a guardare alla manovra come ad un passo da compiere nel breve termine. Tuttavia, la ritrosia riscontrata da parte di molte banche straniere di operare con il sistema bancario iraniano, per timore di incorrere nelle sanzioni ancora in vigore da parte degli Stati Uniti, di fatto, hanno ostacolato l'ingresso nel Paese di flussi di moneta forte tale da consentire al governo di normalizzare la gestione della propria moneta. Nonostante con il JCPOA siano effettivamente state de-sanzionate le transazioni con le banche iraniane, infatti, continuano ad essere in vigore le disposizioni che impediscono l'accesso diretto al sistema finanziario statunitense da parte di banche iraniane e le transazioni indirette tra banche statunitensi e soggetti terzi operanti per conto di istituti di credito iraniani (le così dette transazioni U-turn). Inoltre, la Banca Centrale d'Iran continua ad essere presente sulla black list della Financial Action Task Force (FATF), l'organizzazione intergovernativa nata su iniziativa dei Paesi G-7 per contrastare il riciclaggio di denaro e il finanziamento al terrorismo.

Il permanere di queste limitazioni ha inevitabilmente limitato quell'effetto benefico del sollevamento delle sanzioni auspicato dalle autorità iraniane in sede di firma, soprattutto in termini di maggior accesso a flussi finanziari in moneta forte in ingresso nel Paese. Tali limiti, inoltre, si sono sommati alle inefficienze interne al sistema bancario iraniano, il quale solo negli ultimi mesi ha iniziato una fase di riforma che dovrebbe portarlo ad adeguarsi agli standard internazionali e ad eliminare alcune farraginosità, che fino ad ora hanno avuto un impatto negativo sulla capacità di gestione delle transazioni con gli interlocutori stranieri. La congiuntura tra freni esterni e inefficienze interne si è tradotta per la Banca Centrale Iraniana (BCI) in una scarsa disponibilità di capitali in valuta forte e, di conseguenza, in un più ristretto ventaglio di possibilità di intervento sul mercato valutario, al fine di riequilibrare il valore del rial. Generalmente principale ed autonomo regolatore della politica monetaria nazionale, infatti, la BCI si è trovata a dover bilanciare la necessità di porre

un freno alla caduta della moneta con l'impossibilità di procedere a iniezioni rivitalizzanti di capitali, un po' per limitata disponibilità un po' per paura dell'effetto inflazionistico che una manovra monetaria espansiva avrebbe prodotto. Il mancato intervento della BCI, tuttavia, si è inserito in un contesto di generale incertezza da parte dei risparmiatori e degli investitori iraniani, i quali da diverso tempo guardavano con grande cautela alle fluttuazioni del rial sul dollaro e per i quali lo spauracchio del deprezzamento della moneta iraniana è sempre stato motivo di grande preoccupazione in termini di sicurezza dei propri capitali. La continua svalutazione della moneta, da un lato, e l'assenza di interventi statali rassicuranti, dall'altro, hanno spinto la popolazione a cercare di cambiare grosse somme di denaro in dollari, nella speranza di salvaguardare il valore del proprio patrimonio. L'aumento improvviso della domanda di moneta forte e la contemporanea indisponibilità della stessa presso le istituzioni finanziarie hanno così contribuito ad alimentare quel circolo vizioso che ha portato al crollo del rial.

In questo contesto, la scelta del governo di forzare la mano e procedere in tempi rapidi all'unificazione del cambio appare frutto della volontà di recuperare al più presto le redini di un sistema in bilico e di fare un primo passo, seppur affrettato, verso una maggior efficienza complessiva. Per cercare di assicurare l'efficacia della propria scelta, la BCI ha implementato nelle ultime settimane una serie di misure finalizzate ad incrementare la capacità di controllo delle autorità sui movimenti di capitale e a contrastare, di conseguenza, quel mare magnum di attività illecite connesse alla compravendita di valuta forte, che non solo ha alimentato il sistema di corruzione nel corso degli anni ma è stato anche uno dei principali fattori di inefficienza delle finanze nazionali. In primis l'istituzione di un limite massimo di 10.000 dollari per le transazioni o i depositi in valuta straniera, così come il rafforzamento del controllo di anti-riciclaggio su tutti quei conti correnti i cui movimenti complessivi (sia per pagamenti che per accrediti ricevuti) superano i 50 miliardi di rial. Inoltre, per cercare di bilanciare domanda e offerta di moneta forte, la CBI ha lanciato un nuovo sistema di monitoraggio telematico degli accordi siglati in valuta straniera, denominato NIMA (propriamente Sistema Integrato di Forex Management), basato sull'interazione tra esportatori ed importatori attraverso la mediazione degli istituti di cambio (tra cui la BCI stessa). Il NIMA, infatti, dovrebbe consentire agli importatori, sulla base della dichiarazione obbligatoria dei propri guadagni, di vendere alle banche la valuta straniera, che sarebbe così messa a disposizione delle aziende importatrici.

Nonostante gli sforzi messi in atto per cercare di tamponare il momento di difficoltà, il vero punto critico per il governo sarà la sostenibilità della manovra nel prossimo futuro. In primis perché l'effetto deflativo della moneta ha un impatto diretto sulla classe media iraniana, formata da commercianti, ma anche giovani professionisti e studenti, che hanno rappresentato lo zoccolo duro dell'elettorato del Presidente Rouhani alle presidenziali e della coalizione centrista alle ultime amministrative. Per questa fetta di popolazione, gli scambi con l'estero non sono solo l'occasione di arricchimento, economico e culturale, ma rappresentano anche il principio motore di quella nuova fase che sperano inizi per il proprio Paese e che li ha spinti fino ad ora ad appoggiare il programma politico pragmatista. Il gradimento di questi gruppi nei confronti dell'operato del governo è già stato messo a dura prova dagli scarsi risultati ottenuti dalla rielezione di Rouhani nel maggio 2017. Oltre alle già menzionate difficoltà nel riprendere effettivamente gli scambi con l'estero, l'esecutivo ha dovuto ridimensionare considerevolmente anche le proprie idee in materia di riforma delle voci di spesa interne, per potersi assicurare l'approvazione del Parlamento rispetto alla proposta di budget statale per il prossimo anno. Rispetto a quanto annunciato in precedenza, infatti, Rouhani è riuscito solo parzialmente a ridimensionare l'allocazione di fondi destinati all'erogazione dei sussidi statali e al mantenimento delle organizzazioni religiose, misure che avrebbero liberato risorse a vantaggio di una maggior razionalizzazione delle finanze. Per quanto riguarda la politica sussidiaria, il nuovo budget prevede l'allocazione di 300 trilioni di rial, sufficiente a garantire mensilmente all'incirca 450,000 rial a 55 milioni di iraniani (su una popolazione di 81 milioni). Nonostante il sussidio statale sia sempre stata una scelta pagante in termini di consenso popolare, soprattutto tra le fasce meno abbienti della popolazione, la necessità di alzare i prezzi su alcuni beni di consumo (quale benzina e diesel) per garantire la sostenibilità dei pagamenti per tutto il corso dell'anno può creare però del risentimento tra i consumatori. Allo stesso modo, l'inerzia del governo nel ridurre la spesa destinata ad enti o istituzioni religiose (seminari, università, fondazioni, siti culturali) ha contribuito ad alimentare l'insoddisfazione tra fasce di popolazione, che sembrano sempre meno propense a continuare a cedere il passo di fronte a quella rete di privilegi che imbriglia il Paese ormai da tre decenni.

Nonostante, dunque, per l'attuale governo sia fondamentale dimostrare che l'ultima manovra monetaria sia ben più di un'operazione cosmetica di breve respiro, la sua effettiva sostenibilità appare legata a due fattori. In primis, al silenzio di quegli ambienti che fino ad ora avevano beneficiato del doppio sistema di cambio e avevano sfruttato l'ambiguità creata dallo scarto tra cambio ufficiale ed ufficioso per arricchirsi



con moneta forte. In un sistema come quello iraniano, rimasto per circa quarant'anni isolato e autoreferenziale, il fenomeno della corruzione e del nepotismo non avviene tanto a livello di singoli soggetti quanto di reti di interessi, formate da funzionari pubblici, rappresentanti del mondo imprenditoriale, nuclei familiari, esponenti di spicco del mondo paramilitare, istituzionale e persino religioso. Le interazioni e le connessioni esistenti a volta tra queste reti rende particolarmente complicato poter prendere iniziative che potrebbero mettere a repentaglio il sistema stesso. In secondo luogo, un potenziale elemento di criticità per la tenuta delle recenti riforme economiche potrebbe essere rappresentato dalla forte incertezza che aleggia intorno al futuro dell'accordo sul nucleare e, di conseguenza, al rapporto tra Iran e mercati terzi. A partire dall'insediamento del Presidente Donald Trump alla Casa Bianca, infatti, i toni relativi alla stabilità del JCPOA sono diventati piuttosto freddi. Con la nuova deadline per la ri-certificazione da parte statunitense fissata al 12 maggio, il governo iraniano si trova a dover valutare quale potrebbero essere gli effetti di un eventuale passo indietro di Washington dall'accordo. Nonostante questa scelta non farebbe venir meno di per sé il patto (la cui validità sarebbe garantita dai Paesi europei, dalla Russia e dalla Cina) il ripristino da parte statunitense di sanzioni contro Teheran potrebbe inficiare ulteriormente le possibilità per le aziende straniere di firmare contratti commerciali o effettuare investimenti nel Paese. Nonostante il governo iraniano stia già cercando di ridimensionare la propria dipendenza dal dollaro, introducendo per esempio l'euro come moneta di riferimento per gli scambi con l'estero, il ripristino di nuove sanzioni su settori chiave per l'economia nazionale, quale l'esportazione di idrocarburi o su comparti dall'alto potenziale di sviluppo, quale quello tecnologico, metterebbero a dura prova la tenuta del sistema interno.

Anche a fronte di una resistenza da parte europea a nuove disposizioni di Trump, non solo le limitazioni ad oggi presenti nelle interazioni tra soggetti iraniani e statunitensi aumenterebbero considerevolmente, limitando il margine di manovra di qualsiasi azienda o banca terza con legami nel sistema statunitense, ma anche le autorità iraniane potrebbero vedersi costrette a fare un passo indietro e denunciare il JCPOA. Il ritiro di Washington e la conseguente disattesa degli impegni presi a Vienna, infatti, potrebbe costringere il Governo Rouhani a prestare il fianco alle critiche provenienti dagli ambienti ultraconservatori interni, da sempre scettici verso qualsiasi forma di dialogo con gli Stati Uniti. Il fallimento dell'accordo, dunque, potrebbe portare l'attuale esecutivo a dover cedere alla retorica antioccidentale e ad abbandonare quel processo di apertura verso l'esterno che è stato il cavallo di battaglia del Presidente Rouhani sin dalla prima campagna elettorale del 2013. Ciò potrebbe generare effetti

sull'orientamento esterno del Paese così come sugli equilibri interni. Da un punto di vista esterno, il deragliamento del JCPOA e l'interruzione dei neo-rinati rapporti commerciali potrebbe spingere, con più solerzia rispetto a quanto accade oggi, le autorità iraniane verso oriente, per stringere rapporti con i ricchi, e politicamente meno interessati agli affari interni, giganti economici dell'Asia, specialmente del Nordest Asia. L'attrattiva di questi mercati, così come le possibilità di veder incrementare gli investimenti esteri nel Paese, marginalizzerebbero, inevitabilmente, l'importanza delle relazioni con l'Occidente, in particolare, con l'Europa. Da un punto di vista interno, invece la fine del JCPOA così come delineato a Vienna darebbe innanzitutto nuovo spazio di critica ai conservatori, che chiederebbero contezza al governo degli scarsi risultati ottenuti in tre anni di fiducioso dialogo con l'esterno. In particolare, un eventuale passo indietro degli Stati Uniti o dei Paesi europei potrebbe venire strumentalizzato da quegli ambienti da sempre contrari alla trattativa per accusare l'attuale esecutivo di aver ceduto di fronte alle pressioni internazionali e di non essere stato in grado di tutelare gli interessi dello Stato. Il danno di credibilità politica agli occhi dell'opinione pubblica sarebbe ulteriormente aggravato dagli effetti deleteri che una revisione del JCPOA potrebbe avere sull'economia iraniana. Il ripristino anche solo parziale di alcune sanzioni contro il Paese, infatti, irrigidirebbe ulteriormente gli spazi di collaborazione con l'estero ad oggi esistenti e costringerebbe il governo a dover adottare nuove misure impopolari, come l'aumento del gettito fiscale o nuove misure deflative, per rendere sostenibili le casse dello Stato. Ciò potrebbe però tradursi in un considerevole calo di consensi nei confronti di Rouhani e del fronte pragmatista, quanto mai delicato in vista delle elezioni del 2021.