



Cła wzajemne – zasadniczy zwrot w polityce handlowej USA

Piotr Dzierżanowski

2 kwietnia Donald Trump ogłosił wprowadzenie ceł na cały amerykański import. Wyniosą one co najmniej 10%, a więcej dla produktów z krajów mających największe nadwyżki w handlu z USA. Towary z UE zostaną objęte cłami w wysokości 20%. Głęboka zmiana polityki handlowej będzie szokiem dla gospodarki USA. Doprowadzi do wzrostu inflacji, a być może nawet do kryzysu gospodarczego i recesji. Odpowiedź ze strony partnerów USA jest niemal pewna, co doprowadzi co najmniej do krótkotrwałej wojny handlowej.

Cła importowe. Cały amerykański import został obłożony cłami w wysokości 10%, a w przypadku części państw – wyższą stawką. Cła na produkty z UE wyniosą 20%, z Chin – 34%, z Japonii – 24%. Wbrew zapewnieniom administracji USA, wysokość ceł prawdopodobnie nie jest odzwierciedleniem barier taryfowych (celnych) i pozataryfowych innych krajów, ale deficytu USA w handlu z nimi. W związku z tym wysokimi cłami objęto również innych partnerów handlowych, np. Wietnam (46%), Koreę Południową (25%) czy RPA (30%). Możliwe, że władze USA wyszły z założenia, że wzrost ceł importowych o 1% spowoduje spadek importu o 2% (prawdopodobnie ta występuje w handlu zagranicznym, choć nie jest to precyzyjne ujęcie) i ustanowiły cła na poziomie, który – gdyby relacja ta zaszła – mógłby doprowadzić do całkowitego zbilansowania handlu zagranicznego USA. Nie wzięto jednak pod uwagę szerszego kontekstu, np. różnic w konkurencyjności gospodarek czy ich specjalizacji, więc efekt ten raczej nie wystąpi, gdyż prawdopodobnie ta nie ma charakteru mechanicznego, a faktyczne konsekwencje będą nieprzewidywalne. Wzajemne cła na wszystkie kraje mają wejść w życie 5 kwietnia, a te w podwyższonej wysokości – 9 kwietnia. Zwolnione zostały z nich m.in. stal, aluminium, samochody oraz części samochodowe (objęte cłami na podstawie wcześniejszych decyzji), miedź, leki, półprzewodniki, niektóre surowce energetyczne i mineralne oraz [produkty z Kanady i Meksyku, które będą podlegały obowiązującym już podwyższonym stawkom](#). Dotkliwe będą

cła na produkty z ChRL – zostaną one dodane do już wprowadzonych ceł dodatkowych w wysokości 20%, co oznacza, że wyniosą 54%. Stawki mogą zmieniać się w zależności od reakcji partnerów, np. wprowadzenia ceł odwetowych.

Skutki dla USA. Wprowadzając cła wzajemne, władze USA deklarowały chęć odbudowy amerykańskiego przemysłu i przywrócenia na wielką skalę miejsc pracy, a także powiększenia wpływów z ceł, co ma umożliwić poważne obniżki podatków. Szybkie wystąpienie tych pozytywnych skutków jest mało realne. Koszty pracy w USA pozostają kilkakrotnie wyższe niż w krajach rozwijających się – różnica między USA a ChRL jest zapewne co najmniej czterokrotna. Przedsiębiorstwa będą ponadto potrzebowały czasu na dokonanie inwestycji, a rynek pracy – na adaptację i zapewnienie odpowiednio wykwalifikowanych pracowników. Dochody z ceł są zaś niewielką kategorią wpływów budżetowych – obecnie jest to ok. 1,9% całości dochodów budżetu federalnego, podczas gdy podatki dochodowe od osób prawnych to 7,6%, a od osób fizycznych – 50,5%, i nawet jeśli wzrosną, jest mało prawdopodobne, by pozwoliły na szerszą reorganizację fiskalną.

Wprowadzenie wysokich opłat celnych spowoduje natomiast szok w gospodarce USA. Należy spodziewać się negatywnych reakcji przedsiębiorców (m.in. w postaci kontynuacji spadków na giełdzie) i spadku inwestycji. Niemal pewny jest wzrost

inflacji ze względu na podwyżkę kosztów produktów importowanych. Trudności w dostępie do półproduktów mogą prowadzić do problemów, a nawet bankructw przedsiębiorstw. Odpowiedź partnerów handlowych USA pogłębi te efekty, ograniczając dostęp amerykańskich producentów do zagranicznych rynków zbytu. Zjawiska te łącznie mogą prowadzić do wzrostu bezrobocia i kryzysu gospodarczego. Niepewność przyczyni się do spadku konsumpcji, co utrudni amerykańskim przedsiębiorstwom sprzedaż swoich produktów na rynku krajowym.

USA stoją obecnie przed rekordowo wysokim ryzykiem recesji, które bank inwestycyjny Goldman Sachs ocenił kilka dni temu na 35%. Wysokie potencjalne koszty wojny handlowej dla gospodarki USA oraz brak działań zmierzających do strukturalnych zmian gospodarczych na poziomie krajowym wskazują, że nałożenie ceł jest prawdopodobnie wstępem do negocjacji nowych rozwiązań w handlu międzynarodowym, opartym na założeniu, że USA są w stanie dłużej niż inne kraje wytrzymać negatywne konsekwencje gospodarcze ceł.

Potencjalne dalsze działania administracji Trumpa.

Nałożenie szerokich ceł na większość partnerów handlowych zapewne nie jest końcem zmian. Po analizie skutków podniesienia ceł USA mogą przystąpić do negocjacji z partnerami, w tym z UE. Zagrożeniem dla Unii będzie rozgrywanie przez stronę amerykańską różnic interesów między państwami członkowskimi w zakresie gospodarki i bezpieczeństwa. Według deklaracji doradców prezydenta Trumpa egzystencjalnym zagrożeniem dla USA są Chiny. Agresywne działania wobec UE mogą więc mieć charakter taktyczny, otwierając drogę do rozładowania napięć poprzez zmniejszenie nierównowag handlowych i wypracowanie wspólnej polityki wobec ChRL.

Działania w sferze handlu zagranicznego będą też zapewne uzupełniane rozwiązaniami wewnętrznymi. Władze USA zapowiadały deregulację i obniżanie podatków, co miałyby się przyczynić do utworzenia nowych miejsc pracy w przemyśle. Niewykluczone, że mimo deklarowanego konserwatyizmu fiskalnego administracja Trumpa będzie musiała rozważyć wprowadzanie programów pomocy publicznej, by stymulować gospodarkę, zwłaszcza jeśli dotkliwie odczuje ona efekty wojny celnej.

Prawdopodobne jest podjęcie przez władze USA działań w zakresie polityki walutowej. Otoczenie Trumpa wielokrotnie podnosiło, że wysoki kurs dolara jest niekorzystny dla amerykańskiego eksportu. Wskazuje to na możliwość obniżenia go poprzez decyzje jednostronne (np. ograniczenie swobody napływu kapitału do USA) lub w koordynacji z partnerami. Władze amerykańskie nie określiły jeszcze szczegółów swojego podejścia do tej kwestii, ale podkreślają, że dolar ma pozostać główną walutą globalną. Polityczna ingerencja w kurs dolara utrudni utrzymanie tego statusu. W krótkiej perspektywie nie doprowadzi jednak do zasadniczych zmian ze względu na brak alternatyw, choć w przypadku dużej emisji długu przez UE mogłoby skorzystać na tym euro.

Mało prawdopodobne są rozwiązania skrajne, sugerowane przede wszystkim w listopadowym artykule Stephena Mirana (obecnie przewodniczącego Rady Doradców Ekonomicznych prezydenta USA), opublikowanym na stronie internetowej firmy, w której wówczas pracował – „A User’s Guide to Restructuring the Global Trading System”. Miran proponował zasadnicze obniżenie kursu dolara i zamianę wymagalnego zadłużenia USA na stuletnie obligacje poprzez wywarcie presji na sojuszników w sferze bezpieczeństwa. Nic nie wskazuje jednak, by na przyjęcie spłaty długu w tej formie miały zgodzić się Chiny (drugi największy wierzyciel USA po Japonii). W przypadku zaostrzenia się napięć z UE trudno wyobrazić sobie także jej pozytywną reakcję. Przymusowa konwersja byłaby zaś uznana za brak spłaty wymagalnych zobowiązań, co doprowadziłoby do upadku ratingu kredytowego USA i głębokiego kryzysu finansowego i gospodarczego, a także nieprzewidywalnych zawirowań na światowych rynkach finansowych. Podobne efekty miałyby nieakceptowalna dla rynków i motywowana politycznie deprecjacja dolara, która spowodowałaby trudność ze znalezieniem nabywców na amerykańskie obligacje, co byłoby niebezpieczne w kontekście konieczności refinansowania zadłużenia. Choć próby manipulowania kursem dolara są więc prawdopodobne, nie ma na razie przesłanek by zakładać, że będą miały charakter skrajny.

Wnioski i rekomendacje. Decyzja USA podważa istniejący od dekad system handlu światowego oparty na stabilnych zasadach wynikających z prawa międzynarodowego, m.in. traktatów tworzących Światową Organizację Handlu. Krótkoterminowo, ze względu na brak ogłoszenia szczegółów rozwiązań z wyprzedzeniem, największym problemem dla przedsiębiorców handlujących z USA, m.in. z UE, będzie niepewność co do możliwości kontynuacji relacji z partnerami amerykańskimi. Jeśli cła zostaną utrzymane, przedsiębiorcy w USA rozpoczną reorientację swoich łańcuchów dostaw. Spowoduje to spadek zainteresowania produktami importowanymi z UE (zwłaszcza samochodami i produktami przemysłu chemicznego czy maszynowego). Będzie to problematyczne dla Niemiec, największego unijnego eksportera do USA, którego przemysł zmagają się z długotrwałymi problemami. Polska, dla której udział USA w handlu pozawspólnotowym wynosi zaledwie 12,7% (wobec 22,7% dla Niemiec, 25,7% dla Austrii czy 21,2% dla Włoch), zostanie dotknięta skutkami ceł głównie pośrednio, ze względu na obecność polskich firm w łańcuchach dostaw producentów niemieckich. Dotyczyć to będzie przede wszystkim przedsiębiorstw produkcyjnych z sektora maszyn przemysłowych oraz samochodów i części samochodowych.

Wczesne reakcje przywódców UE – przede wszystkim przewodniczącej KE Ursuli von der Leyen – wskazują, że bardzo prawdopodobne jest nałożenie przez Unię ceł odwetowych, które będą obowiązywać w trakcie negocjacji dalszych rozwiązań. Cła odwetowe doprowadzą zaś do podwyższenia ceł amerykańskich, a w efekcie – eskalacji napięć.