



Wprowadzenie tzw. ceł wzajemnych – nowe warunki w handlu zagranicznym USA

Damian Wnukowski

Po okresie zawieszenia 7 sierpnia weszły w życie tzw. cła wzajemne, które ustalają nowe warunki wymiany towarowej między USA a ich partnerami. Zwiększy to przewidywalność w handlu międzynarodowym, ale zapewne będzie też oznaczało osłabienie globalnego wzrostu gospodarczego. Zróżnicowanie i skomplikowanie uregulowań może utrudnić ich implementację, podważa także zasady handlu międzynarodowego w ramach systemu WTO.

Donald Trump już 2 kwietnia br. ogłosił wprowadzenie [tzw. ceł wzajemnych](#), których celem miała być m.in. redukcja deficytu handlowego USA, przyciągnięcie inwestycji do tego państwa i zwiększenie wpływów do budżetu federalnego. Z uwagi na negatywną reakcję rynków finansowych wejście w życie ceł zostało tydzień później zawieszono do 9 lipca (obowiązywała jednak podstawowa, 10-procentowa stawka dla większości państw). USA dały tym samym swoim partnerom czas na negocjacje. Większość państw nie wprowadziła środków odwetowych, aby nie eskalować sporów i szybko dojść do kompromisu (wyjątkiem były np. [Chiny](#)). Uwaga amerykańskiej administracji skupiła się na głównych partnerach handlowych (np. UE i Japonii) oraz państwach mających największą nadwyżkę w handlu z USA (np. Wietnamie). Osobny tryb miały rozmowy z [Kanadą i Meksykiem](#), a także z [ChRL](#). Na początku lipca prezydent Trump zagroził kolejnym podwyższeniem ceł, co miało zwiększyć presję na partnerów. Jednocześnie ponownie przesunął termin wdrożenia opłat – na 1 sierpnia. Ostatecznie 31 lipca wydał rozporządzenie wykonawcze określające dla 68 państw oraz UE stawki celne, które weszły w życie 7 sierpnia.

Handel według USA. Wysokość ceł USA jest m.in. wynikiem ośmiu umów ramowych (z [UE](#), Japonią, Wielką Brytanią i in.), ale w większości przypadków jest to jednostronna decyzja administracji Trumpa oparta głównie na bilansie handlowym z danym podmiotem. Przeważnie USA wprowadziły niższe stawki niż zapowiedziane w kwietniu, ale znacznie wyższe w porównaniu z początkiem br., gdy średnia taryfa celna USA była na poziomie ok. 2,3%. Obecna wysokość ceł wynosi

między 10% (np. w przypadku Wielkiej Brytanii i państw, które nie zostały wymienione w rozporządzeniu, głównie mających deficyt w handlu z USA, np. Australii) a 41% (w przypadku Syrii). Większość partnerów wskazanych w rozporządzeniu została objęta 15-procentową stawką. Dotyczy to krajów, które mają niewielką nadwyżkę w handlu z USA, a także np. UE, Japonii i Korei Płd. Niektórym państwom USA podwyższyły cła ze względów politycznych, np. główna stawka dla Indii wynosi 25%, do których ma być dodane kolejne 25% z uwagi na kupowanie surowców energetycznych z Rosji (podwyższenie ceł ma wejść w życie 27 sierpnia), a stawka dla Kanady została ustalona na 35% ze względu na brak postępów w ograniczaniu napływu fentanylu do USA. Na Brazylię (zgodnie z rozporządzeniem objętą 10-procentową stawką) zostało z kolei nałożone cło w łącznej wysokości 50%, na co m.in. wpłynęło postępowanie karne wobec byłego prezydenta Jaira Bolsonaro, oskarżanego o przygotowywanie zamachu stanu. Rozmowy z Meksykiem przedłużono o 90 dni, a termin 12 sierpnia na zawarcie porozumienia z ChRL został utrzymany. Cła sektorowe, w tym 50-procentowe na [stal i aluminium](#), pozostają w mocy.

Nowe regulacje przewidują ograniczenie omijania ceł przez reeksport, głównie z Chin – ma on być obłożony cłem w wysokości 40%. Rozporządzenie otwiera ponadto drogę np. do podwyższenia ceł, w przypadku gdy rząd USA uzna działania partnerów za niewystarczające. Wdrażanie wszystkich ustaleń będzie utrudnione przez zróżnicowanie warunków handlu z poszczególnymi partnerami, w tym

BIULETYN PISM

stawek celnych i wyłączeń (np. handel wybranymi towarami strategicznymi z UE ma być bezcłowy), skomplikowanie niektórych kwestii (np. definicji reeksportu), a także możliwe rozbieżności w interpretacji umów ramowych.

Reakcja na amerykańskie cła. Podejście partnerów handlowych USA do nowych ceł jest zróżnicowane. Część z nich krytykuje nowe warunki handlu (np. niektóre państwa UE), a inne, np. część państw ASEAN-u, uznaje je za pozytywne, m.in. dlatego, że uniknęły wyższych stawek. Niektóre rządy chcą nadal prowadzić negocjacje, licząc na obniżenie stawek – np. Tajwan (obecnie 20%), RPA (30%) czy Kanada (35%). Przywódcy Indii i Brazylii przyjęli twarde stanowisko w kwestii amerykańskich ceł i zapowiadają obronę interesów swoich firm oraz rolników, jednak również oni prowadzą rozmowy z administracją Trumpa w sprawie porozumienia handlowego. W reakcji na cła partnerzy USA mogą też starać się rozwijać inicjatywy handlowe, aby zwiększać wymianę z innymi państwami i zmniejszać zależność od eksportu na rynek amerykański. Zapewne skorzystałyby na tym np. Chiny, wzmacniając swoje więzi handlowe na świecie. Ustalenia z USA, jeżeli będą przynosiły duże koszty ekonomiczne i społeczne ich partnerom, mogą być z czasem przez nich kontestowane.

Wpływ na gospodarkę USA. Według wycień instytutu Budget Lab at Yale średnia efektywna stawka celna w USA wzrosła obecnie do ok. 18%, czyli najwyższego poziomu od lat 30. XX w. Może to oznaczać wzrost inflacji (dane z czerwca wskazują, że ceny towarów importowanych już rosną), a także większe koszty dla firm, m.in. z powodu wyższych cen komponentów, co zmniejszyłoby konkurencyjność przedsiębiorstw na innych rynkach. Wraz z m.in. agresywną [polityką imigracyjną](#) administracji Trumpa może to wpłynąć negatywnie na rynek pracy i osłabić tempo wzrostu gospodarczego USA w krótkim okresie. Choć w II kwartale br. wzrost gospodarczy wyniósł 3% r/r, wartość ta może nie oddawać w pełni stanu gospodarki, gdyż jest efektem m.in. dużego spadku importu z powodu ceł. W pierwszej połowie roku wzrost wyniósł nieco ponad 1%, czyli o 0,1 pkt. proc. mniej niż rok wcześniej. Prawdopodobne zmniejszenie importu wskutek podwyższonych ceł może ograniczyć wpływ z opłat celnych (dynamicznie rosnących w ostatnich miesiącach), a także deficyt handlowy USA (w czerwcu spadł on o 16% r/r). USA będą zapewne przyciągały wiele inwestycji zagranicznych, co przełoży się pozytywnie np. na ich możliwości produkcji przemysłowej. Jednak inwestycje te, wskazane np. w umowach z UE i Japonią (odpowiednio o wartości 600 mld dol. i 550 mld dol. w ciągu kilku lat), będą trudne do realizacji, m.in. z uwagi na możliwości przedsiębiorstw, co ograniczy ich wpływ na amerykańską gospodarkę.

Znaczenie dla gospodarki światowej. Ustalenie nowych warunków handlu z USA zwiększy stabilność i przewidywalność w gospodarce światowej, jednak prawdopodobnie będzie oznaczało też osłabienie globalnego wzrostu gospodarczego w porównaniu z sytuacją sprzed wprowadzenia opłat, choć nie tak duże, jak obawiano się w kwietniu. W lipcowej prognozie MFW wskazuje, że

światowy wzrost wyniesie 3% w 2025 r., czyli mniej o 0,3 pkt. proc. niż w styczniowej analizie, ale też 0,2 pkt. proc. więcej niż w kwietniowej. Rynki finansowe stosunkowo spokojnie zareagowały na wprowadzenie ceł, co może oznaczać akceptację nowych realiów. Firmy sprzedające na rynek amerykański będą musiały dostosować działalność do nowych uwarunkowań, w tym zapewne przejąć część kosztów ceł, aby utrzymać konkurencyjność, m.in. względem przedsiębiorstw z państw objętych niższymi opłatami i produkujących w USA, co może być szczególnie dotkliwe dla podmiotów z najbardziej państw. Część firm może podjąć działania zmierzające do modyfikacji łańcuchów dostaw i przekierowania części eksportu na inne rynki, w tym do UE, co zwiększyłoby na nich presję konkurencyjną. Podwyższenie ceł przez USA, największego na świecie importera towarów (4,1 bln dol. w 2024 r.), może zwiększyć globalną inflację. Zróżnicowanie stawek celnych dla poszczególnych państw bez zawarcia umów o wolnym handlu oznacza ponadto dalszą marginalizację [Światowej Organizacji Handlu](#), ponieważ podważa obowiązującą w niej klauzulę najwyższego uprzywilejowania, zgodnie z którą korzystne warunki wymiany ustalone z jednym partnerem muszą zostać rozszerzone na innych członków.

Wnioski. W większości wyważone reakcje partnerów handlowych USA i rynków finansowych na wprowadzenie nowych stawek celnych mogą wskazywać, że taktyka Trumpa polegająca na eskalacji gróźb, a następnie zejściu do niższego – ale nadal wysokiego – poziomu ceł, okazała się dość skuteczna. Będzie ona zapewne kontynuowana, w tym w trakcie trwających negocjacji. Może to potwierdzać zapowiedź Trumpa z 6 sierpnia wprowadzenia 100-procentowych ceł na chipy, a kolejne obostrzenia mogą dotyczyć np. leków. Koszty ekonomiczne tej polityki mogą jednak skłonić rząd USA do jej modyfikacji, np. zwiększenia liczby towarów wyłączonych z ceł. Nie wiadomo też, czy będzie ona skuteczna wobec Chin, które dysponują środkami nacisku na USA, np. możliwością ograniczenia eksportu surowców krytycznych.

Dla polskiej gospodarki podwyższenie amerykańskich ceł może być [kosztowne](#), jednak w dłuższej perspektywie większa przewidywalność może skłonić polskie firmy do dostosowania działalności eksportowej do nowych warunków. Najważniejsze z polskiej perspektywy jest ustabilizowanie relacji transatlantyckich w wymiarze politycznym, co może wzmocnić współpracę państw europejskich i USA w sferze bezpieczeństwa, w tym utrzymanie wsparcia Stanów Zjednoczonych dla Ukrainy w wojnie z Rosją oraz ich obecności wojskowej na wschodniej flance NATO. Znaczenie USA dla bezpieczeństwa europejskiego utrudniało uzyskanie korzystniejszych warunków dostępu UE do rynku amerykańskiego. Przewidziany w umowie ramowej UE–USA wzrost zakupów przez państwa Unii sprzętu wojskowego i surowców energetycznych ze Stanów Zjednoczonych może mieć pozytywny wpływ na bezpieczeństwo Polski w przypadku wystarczających możliwości produkcyjnych strony amerykańskiej.