



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 141 (1714), 16 października 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Anna Maria Dyner • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal
Justyna Szczudlik • Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Protekcjonizm w polityce handlowej USA

Marek Wąsiński, Damian Wnukowski

Administracja Donalda Trumpa zakończyła renegotiacje umowy handlowej z Meksykiem i Kanadą. Jednocześnie eskaluje wojnę celną z innym ważnym partnerem – Chinami. Strategia zawierania nowych umów pod presją środków protekcjonistycznych ma doprowadzić do maksymalizacji korzyści USA kosztem ich partnerów. Gabinet Trumpa na razie realizuje ten plan z powodzeniem, jednak w długim okresie konflikt celny może utrudniać funkcjonowanie amerykańskich przedsiębiorstw, w tym w sektorze rolnym, i zwiększać deficyt handlowy, a w efekcie przyczynić się do spadku poparcia dla republikanów i prezydenta.

Najważniejsze działania protekcjonistyczne administracji USA są wymierzone w Chiny. W czerwcu br. podjęto decyzję o nałożeniu ceł na chińskie produkty o łącznej wartości 50 mld dol. w związku z oskarżeniami o kradzież własności intelektualnej. [Druga odsłona amerykańsko-chińskiej wojny handlowej](#) nastąpiła we wrześniu, kiedy oclone zostały towary importowane z ChRL o łącznej wartości 200 mld dol. Chiny odpowiedziały cłami na produkty warte 110 mld dol. Istnieje duże ryzyko dalszej eskalacji – kolejne groźby Trumpa dotyczą oclenia reszty importu USA z Chin (267 mld dol.).

Ponadto amerykańska administracja w marcu br. dodatkowymi opłatami obarczyła import stali i aluminium z całego świata, w tym od najbliższych partnerów – Kanady, Meksyku czy UE. Grozi również nałożeniem ceł w sektorze motoryzacyjnym, co odczułyby gospodarki m.in. UE czy Japonii. W związku z tymi zagrożeniami [UE](#) i Japonia chcą negocjować umowy o wolnym handlu z USA, a Stany Zjednoczone w zamian zasugerowały, że powstrzymają się od nałożenia ceł samochodowych. O skuteczności amerykańskiej strategii może świadczyć zakończenie renegotjacji [umowy o wolnym handlu z Kanadą i Meksykiem](#) oraz z Koreą Półd.

Założenia polityki handlowej USA. Choć Stany Zjednoczone są drugą po UE największą gospodarką świata i trzecim co do wielkości eksporterem, to spośród państw rozwiniętych najmniej zależą od handlu (odpowiadał on za 27% PKB w 2016 r.). Problemem jest jednak najwyższe na świecie ujemne saldo obrotów dóbr i usług wynoszące 566 mld dol. w 2017 r. Jego redukcja stała się głównym celem polityki handlowej obecnej administracji. Poprzez środki protekcjonistyczne Trump chce osiągnąć cele w polityce wewnętrznej, obiecując wzrost liczby miejsc pracy w tradycyjnych sektorach przemysłowych, jak np. produkcja stali.

Jednocześnie Stany Zjednoczone korzystają na handlu międzynarodowym – dzięki importowi konsumenci mają dostęp do tańszych produktów, a producenci skupiają się na eksporcie dóbr wysokotechnologicznych i usług. Dlatego długoterminowym założeniem Stanów Zjednoczonych w polityce handlowej jest znoszenie barier na rynkach światowych, a tym samym uzyskanie korzystnych warunków dla amerykańskich firm i wzmacnianie ochrony ich własności intelektualnej. Obecna administracja uznała, że droga do dalszej liberalizacji wiedzie [poprzez wywieranie presji środkami protekcjonistycznymi](#).

Zagrożenia dla USA. Strategia ta jest ryzykowna, ponieważ amerykańskie cła mają negatywne konsekwencje dla gospodarki USA. Objęły one łącznie dobra warte 282 mld dol. (10% importu), w wyniku czego rosną koszty surowców, półproduktów i produktów. Wpłynie to na spadek konkurencyjności firm

z USA uczestniczących w globalnych łańcuchach wartości. Sytuację amerykańskich przedsiębiorców pogarszają także nałożone przez partnerów cła odwetowe na towary o wartości 125 mld dol. (z czego 110 mld dol. to cła ChRL). Cierpią na tym przede wszystkim farmerzy (np. producenci soi, którzy tracą chłonny chiński rynek na rzecz eksporterów z Ameryki Płd.), ale również niektóre sektory przemysłowe. Ponadto firmy napotykają bariery pozataryfowe, np. [utrudnienia rejestracji ich działalności w Chinach](#), wprowadzone w odwecie za cła. Konkurencyjność podmiotów z USA będą również zmniejszać umowy o wolnym handlu, które inni partnerzy zawierają między sobą (CPTPP, UE–Japonia), liberalizując obrót towarów i usług z pominięciem USA.

Długoterminowe negatywne skutki dla amerykańskiej gospodarki, wynikające z obniżenia konkurencyjności rodzimych firm, mogą wiązać się z poważnymi problemami strukturalnymi, takimi jak ograniczanie inwestycji i zatrudnienia, czy nawet przenoszenie produkcji za granicę. W efekcie protekcyjizm, zamiast pomóc amerykańskiemu biznesowi (czemu miały służyć wprowadzone przez administrację Trumpa obniżenie podatków oraz deregulacja), może mu zaszkodzić.

Cła mogą się również przełożyć na wzrost cen dla amerykańskich konsumentów, obniżając ich siłę nabywczą. Wzrost inflacji mógłby z kolei skłonić Rezerwę Federalną (Fed) do zwiększenia tempa podnoszenia stóp procentowych, co podniosłoby koszt kredytów dla firm z USA. Działania Fed mogą też wpłynąć na dalszą aprecjację dolara, która pociągnie za sobą spadek konkurencyjności amerykańskiej produkcji oraz obniży koszty importu, obecnie zwiększone przez nowe bariery. Te potencjalne konsekwencje gospodarcze mogłyby doprowadzić do efektów odwrotnych niż zakładane przez Trumpa – deficyt handlowy USA uległby zwiększeniu zamiast redukcji.

Szanse dla USA. Agresywna polityka handlowa administracji może skłonić niektórych partnerów do ustępstw – np. mogliby oni zagwarantować amerykańskim przedsiębiorcom większy dostęp do swoich rynków. Ta strategia przyniosła oczekiwane skutki w relacjach z państwami silnie powiązanymi z USA gospodarczo, tj. Meksykiem i Kanadą, z którymi doszło do korzystnej dla Stanów Zjednoczonych renegotjacji NAFTA, czy w sferze bezpieczeństwa, jak z Koreą Południową (nowelizacja umowy o wolnym handlu).

Działania USA mogą przynieść również korzyści w relacjach z dwoma głównymi partnerami gospodarczymi – UE i Chinami. W ramach łagodzenia sporu handlowego ze Stanami Zjednoczonymi możliwe byłoby zawarcie umów sektorowych w sprawie redukcji ceł i barier pozataryfowych: z UE – dotyczącej głównie produktów przemysłowych, a z Chinami – o częściowym otwarciu rynku. USA mogą też wykorzystać spory handlowe do forsowania korzystnych dla siebie zmian w WTO, tj. wzmocnienia tej instytucji w walce z nieuczciwymi praktykami handlowymi. Leży to we wspólnym interesie związanej w tym celu koalicji USA–UE–Japonia.

Polepszenie warunków dla amerykańskich przedsiębiorców poprzez cła może być także bodźcem do zwiększenia popytu na ich towary na rynku krajowym. Przynosi to już korzyści w wybranych branżach, np. przemyśle ciężkim czy meblarskim, dla których konkurencją są głównie dostawcy zagraniczni. Ponadto we wrześniu br. prezydent Trump podpisał ustawę redukującą cła na 1700 importowanych surowców i półproduktów, by wesprzeć korzystających z nich amerykańskich producentów. Korzystny dla amerykańskich importerów byłby również silniejszy dolar, który zredukowałby koszty spowodowane wprowadzeniem barier celnych.

Perspektywy. Prowadzone przez Trumpa spory handlowe są narzędziem nacisku na partnerów. Zamiarem jego administracji nie jest zamknięcie gospodarki, ale uzyskanie dodatkowych korzyści poprzez renegotjowane bądź nowe porozumienia handlowe. Sukces tych działań zależy przede wszystkim od tego, czy inne państwa będą decydować się na ustępstwa i zawarcie porozumień handlowych ze Stanami Zjednoczonymi. Nowa umowa USA–Meksyk–Kanada oraz odnowiona z Koreą Płd. świadczą o potencjale tej strategii. Negocjowane mają być dwie kolejne umowy – z UE oraz z Japonią. Ta deeskalacja napięć handlowych doraźnie może poprawić notowania Partii Republikańskiej przed listopadowymi wyborami połówkowymi, a długofalowo – pomóc w realizacji głównego celu gabinetu Trumpa, czyli redukcji deficytu handlowego.

Najpoważniejsze potencjalne konsekwencje, zarówno pozytywne, jak i negatywne, niesie za sobą wojna celna z Chinami. Zastosowane środki protekcyjnistyczne przyniosą korzyści jedynie ograniczonej grupie przedsiębiorstw amerykańskich, a zyski będą mniejsze niż straty firm z branż dotkniętych cłami amerykańskimi i działaniami odwetowymi. W związku z tymi obawami w lipcu Senat przyjął niewiążącą rezolucję, w której poparł ideę weryfikacji przez Kongres ceł nakładanych przez prezydenta w związku z bezpieczeństwem narodowym. Należy spodziewać się coraz silniejszego nacisku grup lobbujących przemysł czy farmerów. W przypadku dalszej eskalacji sporów handlowych kwestie te mogą przysłonić sukces porozumienia z Meksykiem i Kanadą: w krótkim okresie w kontekście wyborów do Kongresu w listopadzie br., w dłuższym – wyborów prezydenckich w 2020 r., obniżając tym samym szanse kandydata republikanów.