



## USMCA – mniej wolnego handlu, więcej regulacji

Marek Wąsiński

Umowa o wolnym handlu między Stanami Zjednoczonymi, Meksykiem i Kanadą (USMCA) weszła w życie 1 lipca br., zastępując poprzednie porozumienie tych państw. Nowe przepisy mają zachęcać międzynarodowe koncerny do lokalizowania produkcji w Ameryce Północnej, a przede wszystkim w USA. Pandemia COVID-19 w krótkim okresie utrudni wdrożenie umowy, ale w długim wzmocni korzyści w związku z przenoszeniem zakładów wytwórczych do regionu. USMCA zwiększa też regulację np. kwestii pracowniczych czy środowiskowych. Dla UE może to być korzystne, gdyż jej również zależy na podnoszeniu tych standardów w umowach o wolnym handlu.

**Uaktualniona NAFTA.** W przeważającej mierze [USMCA](#) jest powieleniem przepisów Północnoamerykańskiej umowy o wolnym handlu z 1994 r. ([NAFTA](#)) znoszących cła we wzajemnym handlu między USA, Kanadą i Meksykiem. Już prezydent USA Barack Obama mówił o konieczności uaktualnienia tej umowy m.in. w zakresie ochrony środowiska czy przepływu danych i usług cyfrowych. Jego administracja osiągnęła to poprzez wynegocjowanie znacznie szerszego porozumienia: Partnerstwa Transpacyficznego (TPP – *Transpacific Partnership*) z Meksykiem i Kanadą oraz dziewięcioma innymi państwami, m.in. Japonią czy Australią. Jednak w styczniu 2017 r. Donald Trump, po zaprzysiężeniu na urząd prezydenta, [wypowiedział TPP](#). To wymusiło potrzebę powrotu trzech państw do stołu negocjacyjnego. Ostatecznie w USMCA znalazło się wiele kwestii, które zostały ustalone w TPP – e-handel, przepływ danych, ochrona własności intelektualnej, usprawnienie reguł pochodzenia, większe otwarcie rynku produktów mleczarskich.

Administracji Donalda Trumpa zależało na zmniejszeniu deficytu w handlu towarowym z oboma partnerami, który w 2019 r. sięgnął 139 mld dol. (zob. wykres 1). Mające w tym pomóc zmiany w stosunku do NAFTA i przepisów wynegocjowanych w TPP dotyczą sektora motoryzacyjnego. USMCA ostraż reguły pochodzenia pozwalające na bezcłowy import jego produktów. Z państw stron umowy musi pochodzić co najmniej 75% wartości pojazdu, jak również 70% wykorzystanej do ich produkcji stali. Ponadto co najmniej 40–45% war-

tości samochodu musi zostać wyprodukowane przez pracowników zarabiających co najmniej 16 dol. za godzinę. Wprowadzono też mechanizm kontroli eksperckiej wdrażania przepisów pracowniczych przez Meksyk. Celem tych regulacji było obniżenie konkurencyjności Meksyku oraz ograniczenie importu tanich części spoza stron USMCA.

Ponadto Kanada zgodziła się na zwiększenie kontyngentu importowego produktów mlecznych z państw USMCA. Z kolei okres ochrony praw autorskich został wydłużony z 50 do 70 lat, co wspiera amerykański sektor kreatywny. Jednocześnie przyjęto klauzulę wygaszającą umowę – zakłada ona konieczność dokonywania przeglądu funkcjonowania USMCA co 6 lat i automatyczne wypowiedzenie po 16 latach w przypadku braku woli jej przedłużenia. Na wniosek USA w USMCA znalazły się również przepisy regulujące zawieranie umów z [gospodarkami nieuznanymi za rynkowe](#) (przede wszystkim z Chinami), by ograniczyć potencjalną większą konkurencję.

**Ustępstwa pod groźbami USA.** Chociaż zmiany w stosunku do NAFTA i TPP nie są duże, nie udałoby się osiągnąć tych ustępstw, gdyby nie groźby, które USA formułowały wobec sąsiadów. Oprócz kilkukrotnych zapowiedzi wypowiedzenia NAFTA w toku negocjacji, Trump nałożył też cła na stal i aluminium oraz [przygotowywał nałożenie ceł na importowane samochody](#). W ten sposób zwiększał presję na partnerów, którzy mieli mniejsze pole manewru z powodu asymetrii we wzajemnych stosunkach handlowych. Dla Kanady USA są najważniejszym kierunkiem sprzedaży towarów o udziale

75% w eksporcie (zob. wykres nr 2). Pod kątem importu odgrywają mniejszą rolę – 51%. Z kolei dla Meksyku Stany Zjednoczone są jeszcze ważniejszym rynkiem (77% eksportu i 47% importu towarów). Dla USA oba państwa są mniej istotne, ich łączny udział w eksporcie wynosi 34% (do Kanady trafia 18%, a do Meksyku 16%). Stosunek wartości handlu zagranicznego do PKB jest też znacznie wyższy w Kanadzie i Meksyku niż w USA (odpowiednio 66%, 80% i 27%).

Nałożenie ceł na stal i aluminium oraz perspektywa wprowadzenia ceł na samochody spowodowała, że Kanada i Meksyk walczyły nie o dodatkowe preferencje handlowe, ale przede wszystkim o przywrócenie stanu wcześniejszego – zniesienie ceł i ochronę przed ewentualnymi kolejnymi barierami. Dla Kanady istotne było również utrzymanie w ramach USMCA mechanizmu rozstrzygania sporów oraz złagodzenie klauzuli wygaszającej umowę, której ostateczna treść daje większe bezpieczeństwo utrzymania porozumienia (podpisanie na okres 16 lat, nie zaś 5, jak domagali się podczas rozmów Amerykanie).

**USMCA w cieniu pandemii.** Umowa z Meksykiem i Kanadą miała być jednym z najważniejszych osiągnięć gospodarczych i negocjacyjnych Donalda Trumpa. Jednak skutek recesji spowodowanej pandemią ten przekaz nie odegrał tak istotnej roli w tegorocznej kampanii prezydenckiej. Wdrożenie samej umowy także napotka trudności – pod presją kryzysu działają zarówno poszczególne rządy, jak i przedsiębiorstwa i konsumenci. Wskutek załamania się popytu skutki umowy także będą trudniejsze do zaobserwowania – wolniejszy może być m.in. spodziewany wzrost płac w Meksyku.

Pandemia wspomogła natomiast realizację jednego z celów Stanów Zjednoczonych, którym miało być sprowadzenie produkcji do USA lub Ameryki Północnej. Paradoksalnie, samo zaostrzenie reguł pochodzenia mogłoby mieć nawet odwrotny skutek, ponieważ koszty jego wdrożenia zmniejszyłyby konkurencyjność rynków północnoamerykańskich. Producenci samochodów spoza regionu, np. z UE czy Japonii, mają dostęp do rynku USA po opłaceniu niskich ceł wynoszących 2,5% i bez konieczności spełniania kryteriów płacowych czy pochodzenia części. [W wyniku pandemii zostało jednak podważone bezpieczeństwo globalnych łańcuchów produkcji](#), a szczególnie udziału w nich Chin. Konieczność dywersyfikacji kontrahentów i magazynowania produktów zwiększy koszty utrzymywania długich łańcuchów wartości i tym samym wesprze regionalizację produkcji w pobliżu rynków zbytu.

**Wnioski.** Umowa to ważny sukces polityczny Trumpa, który porozumienie NAFTA nazywał najgorszym w historii. Jednak dla większości przedsiębiorstw z Meksyku, Kanady i USA głównym osiągnięciem negocjacji USMCA jest zachowanie strefy wolnego handlu. Trump od 2017 r. zapowiadał możliwość wypowiedzenia NAFTA, co oznaczałoby utratę wzajemnych preferencji celnych i chaos dla łańcuchów produkcji na trzech powiązanych ze sobą rynkach. Wejście w życie porozumienia kończy ten okres niepewności. Zmniejsza to ryzyko inwestorów lokujących zakłady wytwórcze w Meksyku lub Kanadzie czy importerów z tych rynków. Jednak pomimo obowiązywania USMCA podczas prezydentury Trumpa stabilność relacji handlowych nie jest zagwarantowana. Trump tuż przed wejściem w życie umowy wystosował nową groźbę nałożenia ceł na sprowadzane z Kanady aluminium (by chronić amerykańskich producentów), a w 2019 r. zagroził Meksykowi nowymi cłami (by wyrzucić nacisk na ograniczenie imigracji).

Treść porozumienia wskazuje, że USA dążą do poprawy bilansu handlowego poprzez selektywne zwiększenie regulacji w handlu z partnerami. Dwupartyjne poparcie dla ratyfikacji umowy w Kongresie świadczy o tym, że nawet w przypadku zmiany prezydenta liczne cele polityki handlowej pozostaną takie same. Na podstawie USMCA Unia Europejska – której również zależy na podnoszeniu standardów – może szukać punktów stycznych ze Stanami Zjednoczonymi. Korzystne byłoby znalezienie wspólnych rozwiązań dotyczących reguł pochodzenia, ochrony pracowników czy środowiska. Droga do negocjacji umowy UE–USA jest jednak daleka. Wyzwaniem pozostaje kwestia dostępu do europejskiego rynku produktów rolno-spożywczych czy nadwyżka UE w handlu z USA. Stany Zjednoczone próbowałyby też wprowadzić wymóg informowania o przebiegu negocjacji ewentualnych umów handlowych czy inwestycyjnych z Chinami jako gospodarką nierynkową. Osią sporu z administracją Trumpa pozostałyby kwestie ochrony klimatu.

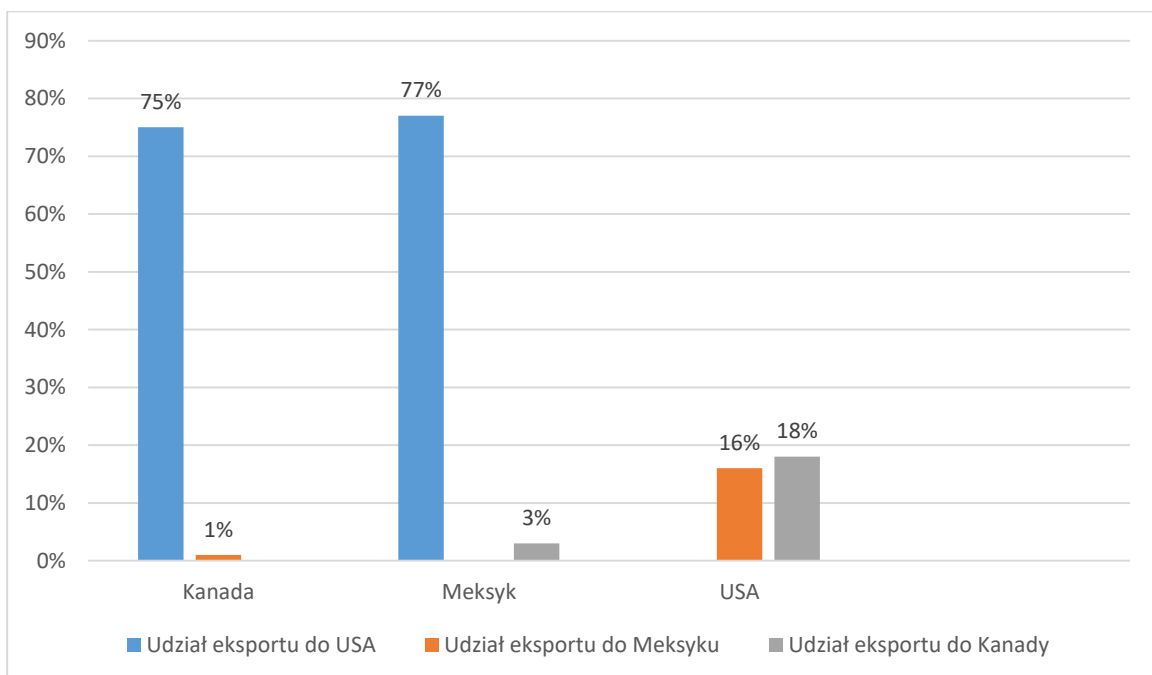
Porozumienie nie będzie miało negatywnego wpływu na eksport UE do Ameryki Północnej, ponieważ USMCA przede wszystkim powieli obowiązujące już wcześniej przepisy NAFTA. Należy pamiętać, że Unia ma zawarte umowy o wolnym handlu z Meksykiem i Kanadą, które gwarantują jej preferencyjny dostęp do ich rynków konsumenckich. Skomplikowane i kosztowne do wdrożenia reguły pochodzenia w USMCA mogą pogorszyć warunki dla producentów z Meksyku chcących bezcłowo eksportować do USA. To może być korzystne dla eksporterów z Unii Europejskiej.

# BIULETYN PISM

Wykres 1. Handel USA z Meksykiem i Kanadą (mld dol.)



Wykres 2. Udział partnera w łącznym eksporcie (% , 2018)



Źródło: opracowanie własne, UN Comtrade.