



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 16 (1458), 10 lutego 2017 © PISM

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

Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dyner • Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Justyna Szczudlik • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Konsekwencje ewentualnej renegotjacji umowy handlowej NAFTA

Damian Wnukowski

W kampanii wyborczej Donald Trump nazwał Północnoamerykański układ o wolnym handlu (North American Free Trade Agreement – NAFTA) „najgorszą umową handlową”, jaką podpisały Stany Zjednoczone. Według Trumpa przyczynia się on do wysokiego deficytu USA w handlu z Meksykiem i do przenoszenia tam miejsc pracy. W pierwszych dniach prezydentury Trump zapowiedział renegotjację umowy. Rozmowy na ten temat będą zapewne długotrwałe, a w przypadku braku porozumienia nie można wykluczyć wycofania USA z układu. Jego renegotjacja może mieć negatywne skutki dla światowej gospodarki, m.in. takie jak zwiększenie niepewności i ograniczenie inwestycji w krajach NAFTA.

Ocena NAFTA. Pomysł stworzenia NAFTA między USA, Kanadą i Meksykiem od początku budził kontrowersje. Przeciwnicy porozumienia, które od wejścia w życie w 1994 r. stopniowo zniosło wszystkie stawki celne oraz większość barier pozataryfowych, wskazywali, że przyczyni się ono do przenoszenia miejsc pracy z USA do Meksyku z uwagi na niższe koszty. Zwolennicy twierdzili, że USA osiągną zyski w postaci dostępu do innych rynków oraz obniżenia cen produktów. Miało to sprzyjać konsumpcji, wzrostowi gospodarczemu i tworzeniu miejsc pracy w USA. W trakcie kampanii wyborczej Donald Trump przychylił się do opinii krytyków NAFTA. Jednym z jego wyborczych postulatów dotyczących handlu była renegotjacja umowy.

Po ponad 20 latach funkcjonowania trudno jednoznacznie ocenić efektywność NAFTA, gdyż na relacje gospodarcze pomiędzy krajami członkowskimi wpływają liczne czynniki, np. kryzysy finansowe czy zmiany kursów walutowych. Z perspektywy Meksyku i Kanady zazwyczaj uznaje się, że NAFTA oddziałuje pozytywnie na gospodarkę m.in. poprzez tworzenie miejsc pracy i wzrost produktywności (Meksyk) czy zwiększanie międzynarodowej konkurencyjności firm (Kanada). W przypadku USA dotychczasowy wpływ NAFTA na gospodarkę kraju, w tym na wzrost gospodarczy i zmianę liczby miejsc pracy, był umiarkowany. Wynika to m.in. z relatywnie niewielkiej wartości handlu z Kanadą i Meksykiem, równej ok. 7% PKB USA. Należy jednak zauważyć, że od powstania NAFTA handel (w tym usługami) USA z Kanadą i Meksykiem (odpowiednio pierwszym i trzecim największym partnerem handlowym) zwiększył się czterokrotnie (z ok. 300 mld dol. w 1993 r. do ok. 1,2 bln dol. w 2015 r.). Jednocześnie znacząco wzrósł deficyt USA w handlu produktami z oboma partnerami – w relacjach z Meksykiem do prawie 60 mld dol. w 2015 r. (z nadwyżki ok. 1,5 mld dol. w 1993 r.). Ponadto dzięki NAFTA gospodarkę USA łączą silne współzależności z oboma partnerami wynikające z istnienia tzw. łańcuchów dostaw. Szacuje się, że 40% importu USA z Meksyku i 25% z Kanady to komponenty i podzespoły produkcji amerykańskiej (dla porównania w przypadku Chin to tylko ok. 4%). Wynika to m.in. z rosnących inwestycji firm amerykańskich – w latach 1993–2014 tylko w Meksyku wzrosły one prawie siedmiokrotnie: z 15 mld dol. do 101 mld dol., np. w branży motoryzacyjnej czy tekstylnej. Miało to wpływ na rynek pracy w USA. Istnieją różne szacunki, jednak można przyjąć, że z powodu NAFTA zatrudnienie netto w przemyśle USA zmniejszyło się o ok. 200 tys. osób. Jednak należy wziąć pod uwagę, że udział przemysłu w strukturze zatrudnienia USA (poza rolnictwem) od drugiej połowy XX w. spadł o ok. 22 pkt proc. (z ok. 30% do ponad 8%), z czego NAFTA odpowiada za zaledwie 0,14 pkt proc. Jednocześnie większa konkurencja przyczynia się do presji na niepodnoszenie płac w przemyśle amerykańskim.

Możliwe strategie negocjacyjne. Nawiązując do obietnic z kampanii wyborczej, w pierwszych dniach prezydentury Donald Trump zapowiedział szybkie rozpoczęcie rozmów z przywódcami Kanady i Meksyku na temat

zmian w NAFTA (umożliwia je art. 2202 układu). Nie podano jednak do tej pory szczegółowych celów, jakie USA chcą osiągnąć, poza ogólnym dążeniem do przywrócenia miejsc pracy w kraju.

W ewentualnych negocjacjach administracja Trumpa skupi się na relacjach z Meksykiem. Wykorzysta zapewne instrumenty zwiększające siłę przetargową USA, tj. podtrzymywanie gróźb wprowadzenia ceł (do wysokości 35%) lub podatku importowego, tzw. *border adjustment tax* (w wysokości 20%), na produkty z Meksyku. Zgodnie z NAFTA Implementation Act z 1993 r. prezydent USA ma prawo do nałożenia ceł na handel z krajami NAFTA, aby utrzymać poziom „obustronnie korzystnych ulg” (sekcja 201). Do podjęcia decyzji potrzebne są tylko „konsultacje” w tej sprawie, np. z wybranymi komisjami Kongresu. Zapisy ustawy mogą podlegać daleko idącej interpretacji. Na przykład za konsultacje można uznać chociażby spotkanie przedstawicieli administracji z kongresmanami, a za zaburzenia w poziomie ulg handlowych – np. istnienie podatku VAT w Meksyku (nie obowiązuje on w USA).

Prezydent USA może też wykorzystać uprawnienia do nakładania ceł bez zgody Kongresu lub konsultacji z nim, wynikające z innych aktów prawnych. Na przykład ustawa Trade Expansion Act z 1962 r. przewiduje cła lub ograniczenia ilościowe, które zrównoważą powodowane przez import straty dla bezpieczeństwa narodowego. Natomiast Trade Act z 1974 r. pozwala użyć podobnych instrumentów w przypadku m.in. uniemożliwiania przez inny kraj realizacji praw wynikających z umowy handlowej. Zapisy te można jednak interpretować szeroko. Kongres może starać się zablokować działania Trumpa poprzez zmianę ustaw dających mu prawo nakładania ceł (choć w przypadku weta prezydenta wymagałoby to większości 2/3 w obu izbach). Co ważniejsze, zgoda Kongresu byłaby zapewne potrzebna do akceptacji istotnych zmian w treści NAFTA.

Donald Trump zagroził nawet wycofaniem się USA z NAFTA. Prezydent USA ma możliwość podjęcia takiej decyzji bez zgody Kongresu. Na mocy art. 2205 NAFTA wyjście USA z układu nastąpiłoby sześć miesięcy po notyfikowaniu takiej decyzji partnerom. Groźbę tę należy traktować jako element nacisku na partnerów, by zgodzili się na renegotiację porozumienia. Trzeba jednak mieć na uwadze, że zarówno nałożenie ceł, jak i wyjście z NAFTA zostałyby zapewne zaskarżone przez firmy poszkodowane wskutek tych decyzji.

W przypadku otwarcia negocjacji Meksyk będzie dążył do połączenia ich z dyskusją na inne tematy. Dotyczy to m.in. imigracji, w tym zatrzymywania przez Meksyk przepływu imigrantów z państw Ameryki Środkowej, oraz kwestii bezpieczeństwa, w tym współpracy w zwalczaniu gangów narkotykowych. Groźba ograniczenia aktywności Meksyku w tych obszarach mogłaby wzmocnić jego pozycję negocjacyjną wobec USA. O gotowości Meksyku do przyjęcia zdecydowanej postawy może świadczyć decyzja prezydenta Enrique Peña Nieto o odwołaniu wizyty w Waszyngtonie w odpowiedzi na zmiany w polityce imigracyjnej USA, w tym plan budowy muru na granicy amerykańsko-meksykańskiej.

Prognoza skutków renegotjacji NAFTA. Ewentualny proces renegotjacji NAFTA będzie miał własną dynamikę o trudnych do przewidzenia efektach. Z wypowiedzi Trumpa wynika, że USA będą chciały zapewnić więcej miejsc pracy poprzez częściową ochronę własnego rynku. Kanada i Meksyk będą zaś mocno broniły dostępu do rynku amerykańskiego. Utrudni to uzyskanie porozumienia i może przedłużać rozmowy. Wzrośnie tym samym niepewność co do przyszłości umowy. Może to skutkować np. ograniczaniem inwestycji w krajach NAFTA, co zapewne przełożyłoby się negatywnie na tempo ich wzrostu gospodarczego i nastroje na rynkach światowych. Możliwe wprowadzenie przez USA ceł lub podatków na import z Meksyku prawdopodobnie skłoniłoby drugą stronę do podniesienia barier celnych, co uderzyłoby w amerykański eksport (ok. 6 mln miejsc pracy w USA zależy od handlu z Meksykiem). Nałożenie opłat skutkowałoby również podwyżką cen szeregu produktów w USA, co mogłoby się przyczynić do zwiększenia presji inflacyjnej. Byłby to dodatkowy argument dla Rezerwy Federalnej do dalszego podnoszenia stóp procentowych. Spowodowałoby to napływ kapitału do USA, w tym z rynków wschodzących (do których zaliczana jest Polska) i wzrost wartości dolara, obniżający konkurencyjność amerykańskich eksporterów, np. w stosunku do firm europejskich.

Nie można wykluczyć, że w obliczu mało elastycznych postaw stron w połączeniu z innymi aspektami relacji pomiędzy nimi (np. podejścia administracji Trumpa do imigracji) osiągnięcie porozumienia będzie niemożliwe. Mogłoby to oznaczać wyjście USA z NAFTA. W tym przypadku na linii USA–Kanada nastąpiłby zapewne powrót do umowy handlowej z 1989 r. Z kolei handel USA z Meksykiem opierałby się prawdopodobnie na zasadach WTO (Kanada i Meksyk mogłyby bilateralnie zachować reguły NAFTA). Tym samym, zgodnie z klauzulą najwyższego uprzywilejowania, średnie amerykańskie cło na towary z Meksyku powinno wynieść tyle, ile w przypadku innych członków WTO, czyli ok. 3,5% (istnieją jednak różnice w zależności od sektora). Ustanowienie wyższych stawek mogłoby zostać zaskarżone przez Meksyk w WTO.

Trudno określić, na ile przywrócenie barier w handlu wpłynęłoby długofalowo na utrzymanie miejsc pracy w USA. Jest prawdopodobne, że firmy amerykańskie, aby nie stracić na międzynarodowej konkurencyjności, będą kontynuowały przenoszenie części produkcji do innych krajów o niskich kosztach pracy (np. do Azji Południowej). Jednak pod wpływem administracji Trumpa z nowych inwestycji w Meksyku zrezygnowały już m.in. Ford czy General Motors, zapowiadając rozbudowę zakładów w USA. W długim okresie pogorszenie relacji handlowych i inwestycyjnych ze Stanami Zjednoczonymi mogłoby wpłynąć negatywnie na sytuację gospodarczą Meksyku (ok. 80% meksykańskiego eksportu trafia do USA). Obniżenie się standardu życia w Meksyku może zwiększyć presję migracyjną do USA, a tym samym utrudnić administracji amerykańskiej ograniczanie napływu imigrantów.