

Trump Handelsbeleid

De feiten over het Trump handelsbeleid in een land van alternatieve feiten

April 2017

Sinds President Trump in het Witte Huis getrokken is, heerst er een sfeer van onzekerheid over een aantal zaken, o.a. over zijn handelsbeleid. Deze nota onderzoekt wat de intenties zijn van de Trump administratie en bekijkt waar ze in staat zijn veranderingen door te voeren. Trump heeft enkele wetten in zijn voordeel, die hem in staat stellen om hoge tarieven aan andere landen op te leggen zonder de goedkeuring van het congres. Indien hij hiervoor opteert zou dit vrijwel zeker een wereldwijde handelsoorlog veroorzaken. De protectionistische retoriek die kandidaat Trump tijdens zijn campagne voerde, geeft reden tot onrust, maar President Trump lijkt een eerder gematigde aanpak te verkiezen. Ondanks zijn voorkeur voor bilaterale verdragen, betekent dit niet noodzakelijk het einde van verdragen zoals NAFTA en TTIP. Het eerste struikelblok waar de Trump administratie zich op focust is China. Het al dan niet ondertekenen van een handelsverdrag met China zal mede bepalen hoe Trump zijn relatie met Europa ziet.

STATUS QUO EN DE AGENDA VAN DE TRUMP ADMINISTRATIE

Volgens de *America First Trade Policy* ligt de focus van de *US Trade department* (USTR) op “*working to reshape the landscape of trade policy to work for all Americans. On a level playing field, Americans can compete fairly and win.*” Deze eerder protectionistische visie op het Amerikaanse handelsbeleid strookt volledig met de beloften die Trump gemaakt heeft tijdens zijn campagne in 2016. Dat gezegd zijnde lijkt er een gematigde wind te waaien in Washington DC, die zou kunnen voorkomen dat de internationale handel in volledige chaos terecht komt. Vooraleer we ingaan op de mogelijke uitkomsten op nationaal en internationaal vlak, volgt eerst een schets van het handelsbeleid van de Trump administratie.

In de verwoording van het Trump handelsbeleid dringt duidelijk door dat hij de hardwerkende Amerikaan wil beschermen, welvaart wil opdrijven en de economie wil stimuleren. Er komen meerder punten in voor die duidelijk zijn volgers zullen paaien, zoals het verdedigen van Amerikaanse belangen op internationaal vlak, de handelswetten hard toepassen om te zorgen dat er geen misbruik kan gemaakt worden door externe partijen en het economisch beleid zo bepalen dat het de nationale veiligheid ten goede komt. Hier zijn echter ook enkele nuances aan toegevoegd, zo wordt er bvb. vermeld dat er een ‘gebalanceerd’ beleid nodig is dat rekening houdt met de belangen van alle industrieën en segmenten van de samenleving.

Wat betreft de **internationale handelsovereenkomsten** staat er in het handelsbeleid dat ze geüpdatet moeten worden om te voldoen aan de huidige marktsituatie. De klemtoon ligt hier dus niet op het afschaffen van bestaande verdragen, dan wel het opnieuw negotiëren van de verdragen in het voordeel van de Amerikaanse economie. Een van de manieren waarop Trump dit wil bereiken is focussen op bilaterale verdragen in plaats van de bestaande en toekomstige multilaterale verdragen (NAFTA, TPP, TTIP, China, ...).

Op 31 maart 2017 ondertekende Trump twee presidentiële decreten in verband met handel; een die focust op het substantiële **handelstekort** van de VS en een die als doel heeft *anti-dumping* regels strikt toe te passen en overtredingen van de *Trade and Customs Law* tegen te gaan. Dit laatste decreet bestond uit weinig concrete acties, behalve de opdracht van het verzamelen van informatie en het voorbereiden van een strategie in de komende 90 dagen aan de *Homeland Security Secretary* en *Treasury Secretary*. Het loont echter de moeite om even in te zoomen op het eerstgenoemde decreet i.v.m. met het handelstekort, dat volgens de Trump administratie neer komt op een handelstekort qua goederen van \$700 miljard, en een gemiddeld handelstekort van \$500 miljard voor 2016. Uit dit presidentieel decreet volgde ook de opdracht om gedurende 90 dagen informatie te vergaren, ditmaal over de grootte van het handelstekort in het algemeen en ten opzichte van specifieke landen, alsook de oorzaken en gevolgen ervan. Dit rapport zal opgesteld worden door de *Secretary of Commerce* en de *US Trade Representative*, met ondersteuning van verschillende departementen waaronder de *Secretaries of State, Treasury, Defense, Agriculture*, en *Homeland Security*. Wilbur Ross is de *Secretary of Commerce* in de Trump administratie, de genomineerde USTR Robert Lighthizer is momenteel nog niet benoemd. Ross gaf als commentaar op de twee presidentiële decreten dat we in een staat van internationale handelsoorlog verkeren: *"We are in a trade war, we have been for decades. The difference is our troops are finally coming to the rampart."*

Veel economen zijn het er echter over eens dat handelstekorten niet noodzakelijk een slecht gegeven zijn. Robert Shapiro bevestigt deze visie en claimt dat het handelstekort van een land bepaald wordt door het binnenlands consumptiegedrag: hoeveel er geconsumeerd wordt versus geproduceerd, terwijl het consumptieniveau bepaald wordt door hoeveel men kan sparen en investeren. Het handelstekort wordt dus niet bepaald door subsidies of import-/exporttarieven van buitenlandse overheden. Daarenboven zijn de voorgenoemde cijfers van de *US Census* twijfelachtig, aangezien ze te veel nadruk leggen op het handelstekort in goederen door de definitie van *'country of origin'*. Het is immers zo dat goederen die bijvoorbeeld ontworpen zijn in de VS en onderdelen bevatten die in de VS gemaakt worden, maar in China gemonteerd worden – als Chinees beschouwd worden. Dit zorgt voor een inflatie van de gerapporteerde handelstekorten.

De VS heeft momenteel 14 bilaterale en multilaterale **handelsverdragen** (FTA's). De Trump administratie claimt onder andere dat handelsverdragen een van de oorzaken van handelstekorten zijn. Een van de pijnpunten van deze redenering is dat van de handel in goederen slechts 40% van de internationale handel en slechts 10% van het handelstekort onder een FTA vallen. 77% van het Amerikaanse handelstekort komt voort uit de handel met **China**, de EU en Japan. Opmerkelijk is dat er geen (bestaande) handelsverdragen zijn met deze partijen. Na de meeting tussen President Trump en de Chinese President Xi Jinping, liet de *US Secretary of Commerce* Wilbur Ross weten dat hij niet ontevreden was met het resultaat van de meeting, maar dat overleg i.v.m. handel in de nabije toekomst meer vaart moet nemen, 'anders zou de VS moeten overwegen of het wel wil voortgaan met onderhandelen'. Trump heeft duidelijk aan Xi Jinping gesteld dat hun doel moet zijn om de onevenwichtigheid tussen het Amerikaanse handelstekort en het Chinese handelsoverschot te verbeteren, alsook het opdrijven van de handel tussen de twee naties.

Hier komt duidelijk een zwakte van Trump naar voor: handelsverdragen moeten een win-win zijn voor beide partijen. Andere landen moeten immers ook aanmoediging hebben om een verdrag aan te gaan en ook al heeft de VS soms de sterkere hand, toch zal dit niet volstaan met een tegenhanger zoals China. Handelsadviseur Peter Navarro (en auteur van het boek *'Death by China'*) lijkt deze aanpak ook te volgen, waarin het doel van handelsverdragen is om andere landen meer Amerikaanse goederen te doen kopen. Een eerder optimistische visie.

Dat het **North-American Free Trade Agreement** (NAFTA) moet herzien worden werd al eerder aangegeven door zowel Mexico, Canada en de VS. Het verdrag bestaat sinds 1993 en moet o.a. herschreven worden om zaken zoals e-commerce af te dekken. De gematigde boodschap waar al eerder naar verwezen werd, komt duidelijker naar voor wanneer men naar NAFTA kijkt en concreet de relatie met Canada onderzoekt. Canadese oppositieleider Rona Ambrose had op maandag 10 april een meeting met *Commerce Secretary* Ross om de toekomst van handel tussen de twee naties te bespreken. Ambrose uitte nadien haar vertrouwen in Ross door te melden dat hij begrip heeft voor de sfeer van onzekerheid die nu heerst bij bedrijven. Het is haar ambitie om zo snel mogelijk NAFTA opnieuw te onderhandelen om deze onzekerheid te kunnen laten verdwijnen. Ross steunt haar daarin, maar geeft aan dat het Amerikaanse congres weerstand biedt. Het congres moeten immers toelating geven aan de president om een formele *'90-day letter'* te kunnen opmaken die de NAFTA-besprekingen officieel van start zouden laten gaan.

Artikel 1 van de *American Constitution* verleent de macht aan het congres om beslissingen te maken omtrent o.a. taxatie en importkosten, alsook het reguleren van internationale handel. De President heeft slechts beperkte macht, waar hij in naam van het congres handelsverdragen mag negotiëren. Wanneer de president in naam van het congres handelt, kunnen zijn acties in vraag gesteld worden via het gerechtshof. Zolang er kan aangetoond worden dat de President de wil van het congres uitvoert en niet zelf wetten probeert te bepalen, zal dit als wettelijk aanvaard worden. Het is echter enkel het congres dat tarieven mag bepalen, tenzij in uitzonderlijke omstandigheden. In het geval van Trump zijn er enkele manieren waarop hij dit eventueel kan bereiken:

1. *Trading with the Enemy Act of 1917* – onder deze wet kan de president onbeperkte tarieven opleggen aan en handel beperken met andere naties tijdens ‘een tijd van oorlog’. Echter, de oorlog waarnaar verwezen wordt moet niet met het land in kwestie zijn. Als de VS ergens in de wereld oorlog voert (mogelijks Syrië en Libië) kan de President in theorie hoge tarieven aan andere landen opleggen (vb. Mexico en China).
2. *International Emergency Economic Powers Act of 1977* – deze wet staat toe dat de President tarieven kan opleggen aan een bepaald land tijdens een ‘nationale noodtoestand’. Wat deze noodtoestand juist inhoudt, is vrij vaag; het verliezen van VS-jobs aan China en Mexico zou mogelijks kunnen volstaan.
3. *Trade Expansion Act of 1962* – deze wet houdt in dat de President een hoog tarief kan opleggen aan geïmporteerde goederen in een bepaalde sector. Deze regel paste President Reagan ooit toe met betrekking tot het invoeren van staal.
4. *Trade Act of 1974, Section 122* – deze wet staat toe dat de President over de hele lijn tarieven oplegt, als hij kan aantonen dat er ‘een negatieve impact is van importeren op de staatsveiligheid’. Het verlies van jobs zou ook hier als argument kunnen dienen. Een serieuze beperking aan deze regel is dat het tarief maximum 15% mag bedragen en voor een maximale duur van 150 dagen, waarna het door het congres moet goedgekeurd worden.
5. *Trade Act of 1974, Section 301* – deze paragraaf geeft onbeperkte macht aan de *US Trade Representative* binnen de administratie van de President om op te treden tegen landen die ‘oneerlijke handelspraktijken’ hanteren, zoals het verhinderen van vrije handel door bepaalde maatregelen en manipulatie van een munteenheid (NB: Trump heeft China en Navarro heeft Duitsland hier al van beschuldigd).
6. *Trade Act of 1974, Section 201* – deze paragraaf houdt in dat indien de *US International Trade Commission* bepaalt dat een specifiek goed in zulke grote hoeveelheden geïmporteerd wordt dat het schade toebrengt een bepaalde industrie, de President mag ingrijpen.

Wat met presidentiële decreten? Een presidentieel decreet dient in theorie om duidelijk te maken dat de President het onderwerp als een prioriteit ziet voor zijn administratie en aangeeft welke richtlijnen gevolgd moeten worden. In de praktijk echter, worden presidentiële decreten vaak gezien als een teken van onmacht, waarin de President zijn wil probeert uit te voeren en het congres probeert te ontwijken. In het geval dat de President hier de wet overtreedt kan hij worden tegengehouden door het gerechtshof, indien het decreet als onwettelijk wordt beschouwd (denk aan de recentelijke ‘immigratieban’). Het congres kan ofwel een wet doorvoeren over het bepaalde onderwerp die de executive order overstijgt, of de financiering voor het project in kwestie tegenhouden. Als de machtsstrijd tussen het congres en de President verder zou escaleren, kan de President zijn veto indienen, waarop het congres het veto kan vernietigen door middel van een 2/3^{de} meerderheid.

WAT BETEKENT DIT IN DE PRAKTIJK

Indien Trump één van de hiervoor vermelde wetten zou toepassen, zou er zeker protest komen vanuit het congres, alsook de bedrijfswereld en andere landen. Het voordeel dat Trump zou hebben is dat een klacht indienen in het gerechtshof lang duurt vooraleer het effect heeft. Trump zou dus op korte termijn wel

degelijk hoge tarieven aan Mexico, China e.d. kunnen opleggen. Bij Mexico zou dit enkel kunnen op voorwaarde dat de VS zich terugtrekt uit NAFTA. Zoals eerder besproken wijst momenteel alles erop dat het verdrag niet beëindigd, dan wel opnieuw genegotieerd zal worden. Als het zover zou komen dat Trump hoge tarieven aan andere landen oplegt, dan is het vrijwel zeker dat die landen zullen reageren door zelf ook tarieven in te voeren. Dit zou resulteren in een volwaardige wereldwijde handelsoorlog, iets wat kost wat kost vermeden moet worden. Het congres bekleedt voorlopig een positie die erop wijst dat ze niet bereid zijn om de bestaande handelsverdragen te verwaarlozen en de *World Trade Organization* (WTO) voor het hoofd te stoten. Het hangt er dus van af of Trump beroep zal doen op de wettelijke uitzonderingen m.b.t. zijn handelsbeleid, maar ook of hij het *Border Adjustment Tax* voorstel van de Republikeinse fractie in het Huis van Afgevaardigden zal ondersteunen of niet (cf. infra). Verder kunnen we hopen dat het WTO, als intergouvernementele organisatie die wereldwijd handel reguleert, zal helpen een internationale handelsoorlog te voorkomen en de acties van de VS in goede banen kan leiden.

De VS trok zich op 23 januari 2017 terug uit het **Trans-Pacific Partnership Agreement**, toen President Trump er een memorandum over publiceerde. TPP is hierbij definitief van de baan, maar de President nodigt naties uit om individueel contact op te nemen met de VS om eventuele bilaterale akkoorden op te zetten. Hier zien we de voorkeur van bilaterale vs. multilaterale overeenkomsten van Trump aan het werk, zoals geuit in zijn handelsbeleid. Dit lijkt echter niet haalbaar, aangezien bilaterale verdragen veel kostelijker zijn. Er is immers meer tijd nodig om meerdere keren een individueel verdrag te onderhandelen, dan één verdrag voor meerdere landen. De gevolgen gaan echter verder dan op overheidsvlak, ook voor bedrijven zou het zeer kostelijk zijn om voor vele landen individuele tarieven te moeten toepassen. Zelfs al zou het in theorie haalbaar moeten zijn, in de praktijk zorgen *global value chains* ervoor dat dit enorm ingewikkeld zou worden wanneer men goederen in meerdere landen laat bewerken alvorens het eindproduct af te leveren.

Daar lijkt Trump zich echter geen zorgen om te maken, aangezien bilaterale verdragen ook zijn strategie lijkt te zijn voor het **Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership**. De verdeel en heers tactiek werd duidelijk toen Trump liet weten dat hij liever een verdrag met de UK zou aangaan dan met de EU (wat trouwens niet mogelijk is vooraleer brexit voltooid is). Zo probeert Trump verder onrust te zaaien en nog EU leden af te scheuren om bilaterale verdragen mee aan te gaan. Navarro verklaarde in januari stellig dat TTIP 'dood' is. Dat gezegd zijnde is er nog steeds geen officiële positie bekend van de Trump administratie ten opzichte van TTIP. Het is daarom dat de TTIP-negotiaties momenteel stil gelegd zijn. Zolang de VS belangrijke stafleden ontbreekt, zoals de USTR, is het onmogelijk om aan het verdrag verder te werken. Zolang de gesprekken met China aan de gang zijn kunnen we waarschijnlijk nog geen nieuws verwachten over TTIP. Trump kan onmogelijk op alle vlakken tegelijk negotiëren, het lijkt erop dat hij eerst zal wachten op de resultaten van de negotiaties met China, alvorens een beslissing te nemen. Een mogelijke piste volgens Michael McKeon (*Project Manager for Transatlantic Relations at the Bertelsmann Foundation*) is dat Trump beslist om TTIP als een bilateraal verdrag te zien, zoals zijn voorganger President Obama. De redenering hierachter is dat de EU een verenigd front is, waardoor het verdrag in grote lijnen voor elke lidstaat zou gelden met beperkte uitzonderingen.

Veel hangt af van de al dan niet benoeming van de genomineerde USTR, Robert Lighthizer. Tot dan is het uiterst belangrijk dat Trump het congres niet voor het hoofd stoot op het vlak van handelsbeleid. De senaat besloot op 6 april de stemming voor twee weken uit te stellen, tot na de *congressional recess*. Voor de aanstelling moeten er nog enkele deals gesmeed worden die te maken hebben met een *waiver* die hem vrijstelt van de beperking van de 1995 *Lobbying Disclosure Act*, die stelt dat iedereen die voor een buitenlandse overheid gelobbyd heeft (in dit geval China en Brazilië) onmiddellijk gediskwalificeerd is als mogelijke USTR. De senaat is verdeeld over het feit of deze *waiver* werkelijk noodzakelijk is voor de benoeming van Lighthizer. Dat gezegd zijnde voorzien zowel Hatch, de voorzitter van de senaat, als Wyden (een gerenommeerde senator) geen problemen bij de aanstelling van Lighthizer.

Behalve het WTO kan de bedrijfs wereld er ook mee voor zorgen dat de Trump administratie geen volledige chaos creëert op wereldvlak. Verschillende industrieën hebben al aangegeven dat het **Border Adjustment Tax** (BAT) voorstel van de Republikeinse fractie in het Huis van Afgevaardigden negatieve effecten zou hebben. Als zakenman heeft Trump wel degelijk oor voor de zorgen van de bedrijfs wereld, er wordt dus verwacht dat Trump een eigen voorstel m.b.t. taks hervorming zal brengen. Hij heeft alleszins nog geen officiële positie ingenomen ten opzichte van het BAT voorstel. BAT is geen tarief, dan wel een taks waarbij de intentie is dat handel gestimuleerd wordt, zonder dat de Amerikaanse consument hogere prijzen te verwerken krijgt. Kort samengevat zou de BAT ervoor zorgen dat opbrengsten op export niet meer belast zouden worden, terwijl import opbrengsten niet langer aftrekbaar zouden zijn. Tegenstanders van BAT

argumenteren dat het taxeren van import er wel voor zou zorgen dat de Amerikaanse consument hogere prijzen moet betalen en mogelijks tot verlies van banen en het sluiten van bedrijven zou leiden. Voorstanders argumenteren dan weer dat de US-dollar zich snel zou aanpassen en in waarde zou stijgen, waardoor de relatieve kost van geïmporteerde goederen zou dalen.

BAT zou de import in de VS afremmen en de export promoten, maar daardoor zou de VS mogelijk veroordeeld kunnen worden door het WTO. Duitsland waarschuwde Trump er in maart voor dat het invoeren van BAT een domino-effect zou teweegbrengen, waarin andere landen verplicht zouden worden dezelfde taxatie in te voeren om te voorkomen dat zij een zwaar handels-nadeel zouden ondervinden. Het zou ervoor zorgen dat handel plotseling *disincentivized* is. Zowel Hatch, de voorzitter van de senaat, alsook de bedrijfswereld, denken niet dat de BAT goedgekeurd zal worden en dus geen deel zal uitmaken van het uiteindelijke *tax reform* voorstel.

De mercantilistische aanpak van de Trump administratie op het vlak van handelsbeleid volgt de beloftes die Trump tijdens zijn campagne maakte. Dit is echter niet de aanbevolen manier om de Amerikaanse economie te stimuleren en een sterkere positie in te nemen op wereldvlak. Zoals besproken zijn er echter veel tekens die erop wijzen dat Trump's protectionisme plaats zal maken voor een eerder gematigde aanpak.

*Camille Hendrickx
Flanders Investment & Trade
New York, NY*