



Polski  
Instytut  
Ekonomiczny

1/2025

WORKING PAPER



**Potencjalne konsekwencje zmian  
w polityce celnej administracji  
USA dla polskiej gospodarki**

Cytowanie: Sojka, A., Sułkowski, D., Wąsiński, M. (2025), *Potencjalne konsekwencje zmian w polityce celnej administracji USA dla polskiej gospodarki*, Working Paper, nr 1, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.

Warszawa, marzec 2025 r.

Autorzy: Aleksandra Sojka, Dawid Sułkowski, Marek Wąsiński

Współpraca: Katarzyna Sierocińska

Podziękowania za pomoc merytoryczną dla Łukasza Ambroziaka

Redakcja merytoryczna: Paweł Śliwowski, Tomasz Mądry

Redakcja: Jakub Nowak, Małgorzata Wieteska

Projekt graficzny: Anna Olczak

Skład i łamanie: Tomasz Gałązka

Polski Instytut Ekonomiczny

Al. Jerozolimskie 87

02-001 Warszawa

© Copyright by Polski Instytut Ekonomiczny

# Spis treści

Kluczowe liczby . . . . .	4
Kluczowe wnioski . . . . .	5
Relacje handlowe Polska-USA . . . . .	6
Bezpośrednia wymiana handlowa . . . . .	6
Eksport polskiej wartości dodanej . . . . .	7
Wprowadzone i zapowiadane cła . . . . .	13
Dotychczasowe badania . . . . .	15
Konsekwencje polityki celnej – szacunki . . . . .	15
Szacunki PIE dla Polski . . . . .	16
Redukcja deficytu handlowego . . . . .	21
Co chce osiągnąć administracja amerykańska? . . . . .	21
Redukcja deficytu budżetowego lub obniżenie podatków . . . . .	22
Poprawa konkurencyjności amerykańskich przedsiębiorstw, więcej miejsc pracy w przemyśle . . . . .	23
Kształtowanie pozycji negocjacyjnej w wyniku asymetryczności relacji z partnerami handlowymi . . . . .	24
Spis tabel i wykresów . . . . .	26

# Kluczowe liczby

## o 0,38-0,43 proc.

mniejszy może być PKB Polski w wyniku dodatkowych 25-procentowych ceł na cały import z Unii do USA

## o 0,11-0,15 proc.

mniejszy może być PKB Polski w wyniku dotychczas nałożonych ceł, ale rozszerzonych o sektor motoryzacyjny

## o 3-4 proc.

może zmaleć eksport w polskim sektorze górnictwa i wydobywania w wyniku obecnie wprowadzonych ceł przez USA

## 2,6 proc. PKB Polski

jest wytwarzane dzięki popytowi USA na polską wartość dodaną

## 57 proc. z 23 mld USD

polskiej wartości dodanej konsumowanej w USA trafia tam pośrednio przez inne państwa

## 2. partnerem

dla polskiego eksportu wartości dodanej po Niemczech są USA

## 11 proc.

polskiej wartości dodanej konsumowanej w USA przechodzi przez Meksyk i Kanadę

## 40 proc. polskich firm

dostrzeża możliwość negatywnego oddziaływania ceł na ich funkcjonowanie

## 1,2 mld USD

wynosił łączny deficyt handlowy USA w 2024 r.

## 236 mld USD

sięgnęło ujemne saldo obrotów handlowych USA z UE

# Kluczowe wnioski

- **Cła nakładane na UE przez USA wpłyną na kondycję polskiej gospodarki.** Wynika to z faktu, że Stany Zjednoczone są drugim po Niemczech odbiorcą polskiej wartości dodanej na świecie. Popyt finalny USA w 2023 r. odpowiadał za 2,6 proc. polskiego PKB i ok. 3 proc. zatrudnienia. Większość (57 proc.) tych powiązań wynika z eksportu pośredniego przez inne państwa, m.in. Niemcy, Meksyk i Kanadę. W eksporcie bezpośrednim z Polski do USA, Stany Zjednoczone są dopiero 8. partnerem.
- **Skala konsekwencji będzie zależeć od ostatecznego zakresu ceł. Obecnie wprowadzone cła na stal i aluminium oraz na wszystkie produkty z Chin, a także cła odwetowe ogłoszone przez Chiny i UE obniżą, wg szacunków Polskiego Instytutu Ekonomicznego (PIE), polski PKB o 0,11 proc. w krótkim terminie.** Konsekwencje nałożonych ceł mogą być najbardziej dotkliwe dla górnictwa i wydobywania, gdyż eksport z sektora może zostać ograniczony o 4–5 proc. Rozszerzenie ceł np. o sektor motoryzacyjny na cały świat (w wysokości 25 proc.) nie spowoduje radykalnego pogorszenia sytuacji polskiej gospodarki. Jej PKB może wówczas zmaleć o 0,12 proc. PKB w stosunku do sytuacji bez nałożonych ceł, a w przypadku działań odwetowych UE – o 0,15 proc. PKB. Nieco niższy szacunek kosztów dla polskiej gospodarki wskazywało wcześniejsze badanie EY przy podobnych założeniach.
- **Według szacunków PIE, polski PKB może być niższy o mniej niż 0,5 proc. w scenariuszu unijno-amerykańskiej wojny celnej.** Takie negatywne konsekwencje odczułaby polska gospodarka, gdyby USA, poza już obowiązującymi barierami, nałożyły jeszcze dodatkowe cła w wysokości 25 proc. tylko na UE. Obawy przed potencjalnymi konsekwencjami ceł wyraża 40 proc. przedsiębiorców w Polsce badanych przez PIE.
- **Amerykańska administracja zdaje się kierować wieloma celami jednocześnie, stąd też jej działania mogą być mniej skuteczne i gorsze dla sytuacji gospodarczej zarówno w USA, jak i na świecie.** Mówi się o trzech najważniejszych celach: redukcji deficytu handlowego, przekierowaniu wpływów do budżetu z podatków na cła oraz o wzmocnieniu pozycji negocjacyjnej USA wobec partnerów. Często pojawiającym się wątkiem jest poprawa konkurencyjności sektora przemysłowego w USA. **Cła w świetle literatury ekonomicznej zdają się nie być najlepszym narzędziem realizacji nawet jednego z wymienionych celów, tym bardziej wszystkich jednocześnie.**
- **Szczególne zagrożenie wojną handlową mogą odczuwać państwa o asymetrycznych relacjach z USA zarówno gospodarczych (np. Meksyk czy Kanada), jak również związanych z bezpieczeństwem (np. Polska i inne państwa UE).** Wobec tych ostatnich administracja nie wyklucza gróźb związanych z częściowym wycofaniem wsparcia w obszarach związanych z polityką bezpieczeństwa. Polityka celna obecnej amerykańskiej administracji jest przede wszystkim narzędziem polityki wewnętrznej, nie ograniczonej tylko do gospodarki.

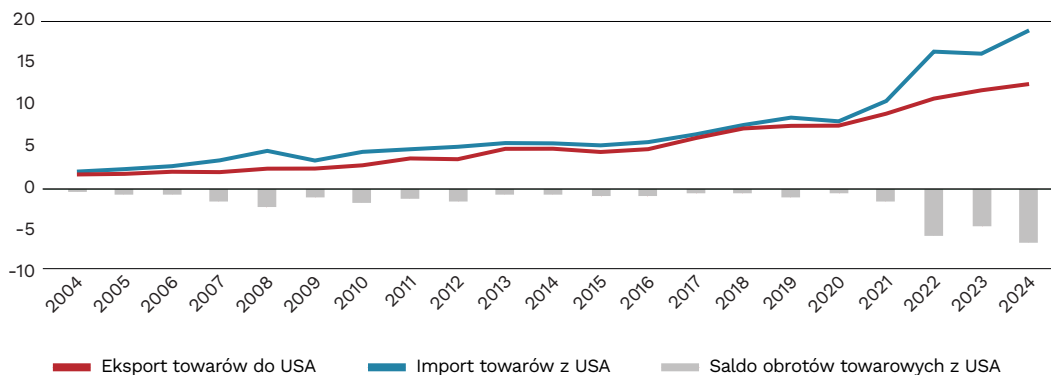
# Relacje handlowe Polska-USA

## Bezpośrednia wymiana handlowa

**Stany Zjednoczone są 8. partnerem eksportowym Polski w wymianie towarowej.** Wartość polskiego bezpośredniego eksportu do USA w 2024 r. wzrosła do 12,6 mld USD (o 6,3 proc. r/r). Bezpośredni eksport do USA stanowi 3,3 proc. łącznego eksportu towarów z Polski. W eksporcie do USA szczególnie istotne są towary z sektora maszynowego, jak silniki turbodozrutowe i turbośmigłowe. Eksport usług stanowił porównywalną do eksportu towarów część wymiany handlowej – w 2023 r. Polska sprzedała USA usługi o wartości 10,4 mld USD przy eksporcie towarów o wartości 11,8 mld USD.

**Polska notuje ujemne saldo handlu towarami z USA.** Różnica między importem a eksportem zwiększyła się w 2022 r. po inwazji Rosji na Ukrainę z powodu zwiększonych dostaw gazu skroplonego z USA – import z USA wzrósł z 10,6 mld USD w 2022 r. do 16,5 mld USD w 2024 r.

Wykres 1. Wymiana handlowa towarów Polski i Stanów Zjednoczonych (w mld USD)

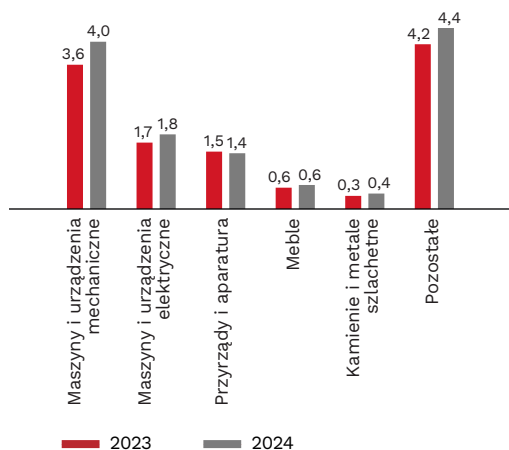


Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych [GUS](#).

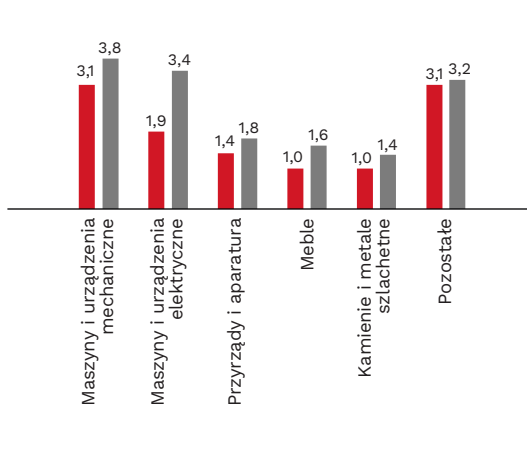
**W 2024 r. towary pochodzące z USA stanowiły 5 proc. polskiego importu** (19 mld USD, 17 proc. r/r), dzięki czemu USA były 3. największym importermem do Polski. Bezpośredni import z USA do Polski skupia się przede wszystkim

na urządzeniach mechanicznych oraz paliwach. W 2024 r. import paliw i olejów mineralnych z USA wzrósł o 83 proc., a bezpośredni import USA odpowiadał za 12 proc. polskiego importu paliw.

**Wykres 2.1 Eksport towarów z Polski do USA (w mld USD) – największe kategorie**



**Wykres 2.2 Import towarów z USA do Polski (w mld USD) – największe kategorie**



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych [GUS](#).

## Eksport polskiej wartości dodanej

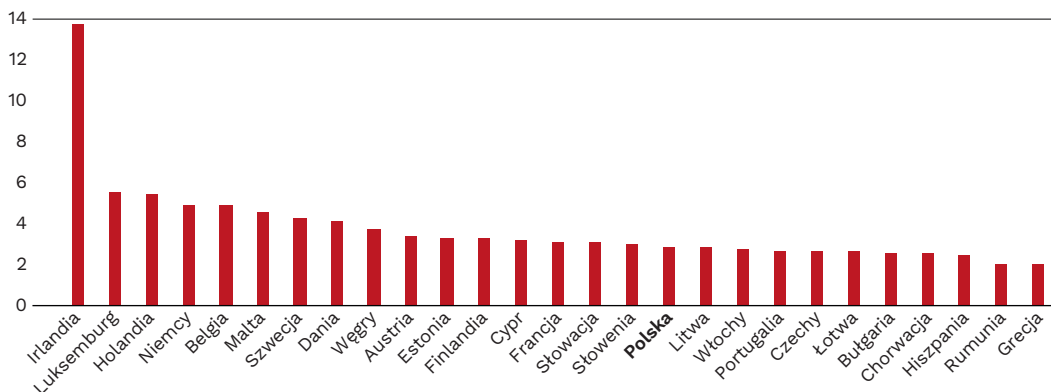
**Polska, dzięki członkostwu w Unii Europejskiej, na stałe wpisała się w łańcuchy dostaw europejskich przedsiębiorstw.** To oznacza, że znaczna część eksportu obejmuje nie tylko dostawy produktów finalnych, ale w dużej mierze także rozległy cykl produkcji, w ramach którego towar czy usługa powstają w wielu państwach zanim trafia na rynek docelowy. Tym samym wytwarzana w Polsce wartość dodana dociera do USA nie tylko przez bezpośredni eksport, ale także jest zawarta pośrednio w produktach i usługach innych państw.

**Stany Zjednoczone odpowiadają za ok. 2,9 proc. konsumpcji finalnej wartości dodanej wytworzonej w Polsce<sup>1</sup>.** W 2023 r. Polska eksportowała do USA 21,8 mld USD polskiej wartości dodanej w towarach i usługach, co przekłada się

<sup>1</sup> Dane handlowe opisują jedynie bezpośrednie relacje handlowe między państwami. Wzajemne powiązania handlowe odbywają się przez globalne łańcuchy dostaw. Na podstawie międzynarodowych tablic przepływu międzygałęziowych ([MRIO Azjatyckiego Banku Rozwoju \(ADB\)](#)) wyodrębniliśmy powiązania gospodarcze z uwzględnieniem eksportu towarów i usług również przez pośrednie gospodarki. Obliczenia zostały wykonane przy użyciu skryptów [K.S. Reyesa \(2023\)](#).

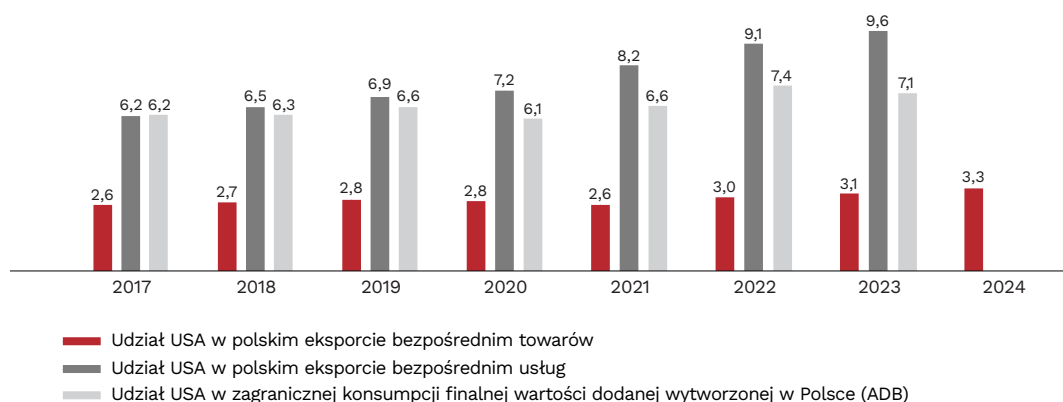
na około 2,6 proc. PKB. Dla porównania, Niemcy konsumowały 64,7 mld USD polskiej wartości dodanej. Skala zależności Polski od amerykańskiego popytu jest niższa niż wśród głównych partnerów gospodarczych Polski. W 2023 r. Niemcy wyeksportowały do USA 203 mld USD wartości dodanej, co odpowiada 4,9 proc. wytworzonej wartości dodanej. W przypadku Francji było to 88 mld USD, czyli 3,1 proc. ich wartości dodanej.

**Wykres 3. Udział popytu finalnego w konsumpcji wartości dodanej w państwach UE w 2023 r. (w proc.)**



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych [ADB MRIO](#).

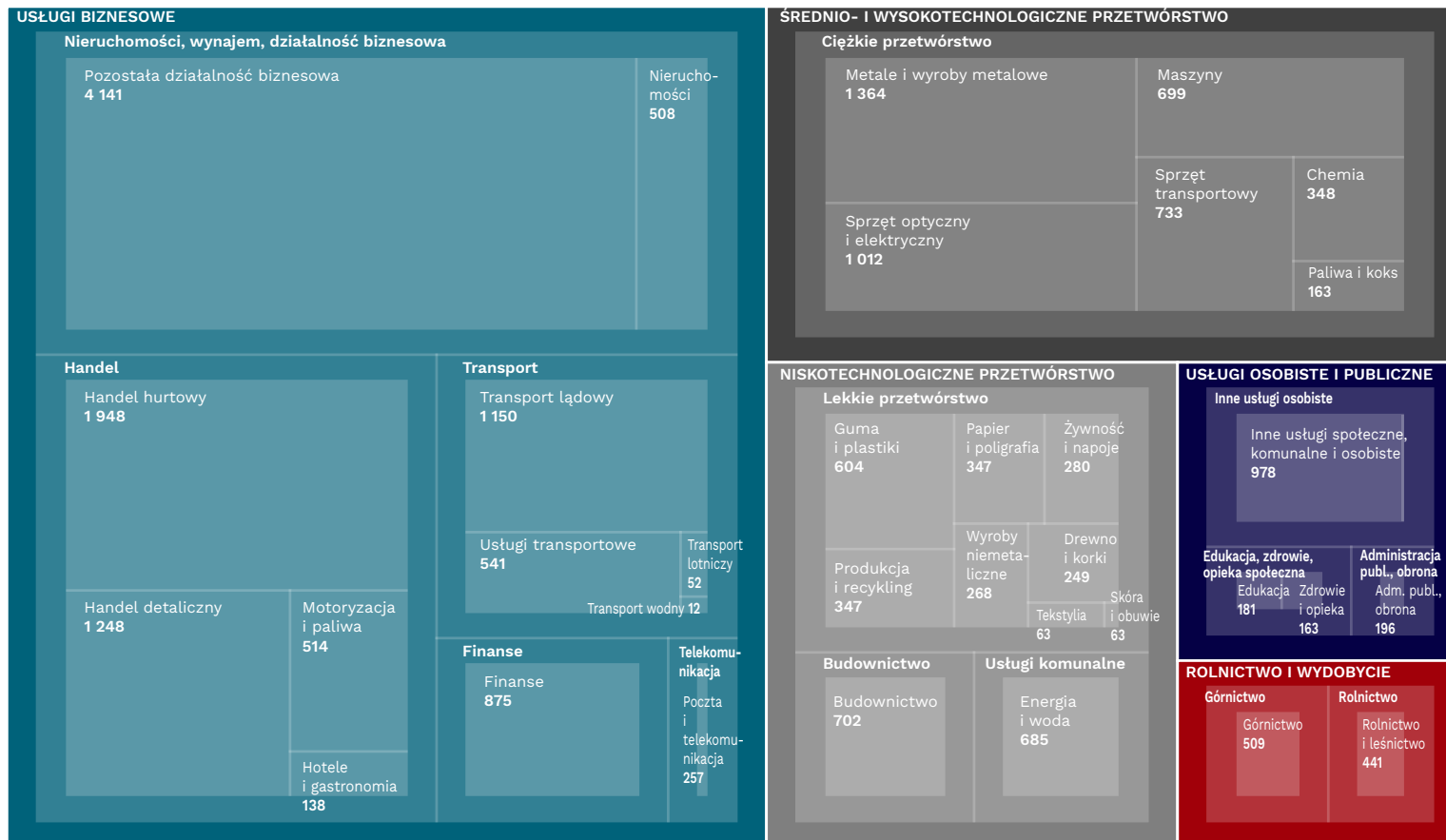
**Wykres 4. Porównanie wpływu udziału eksportu Polski do USA w polskim eksporcie towarów i usług oraz udziału popytu finalnego USA w łącznym popycie finalnym innych państw na polską wartość dodaną (w proc.)**



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych [GUS](#), [ADB MRIO](#).



Wykres 5. Popyt finalny USA na polską wartość dodaną w 2023 r. wg sektorów (w mln USD, ceny bieżące)

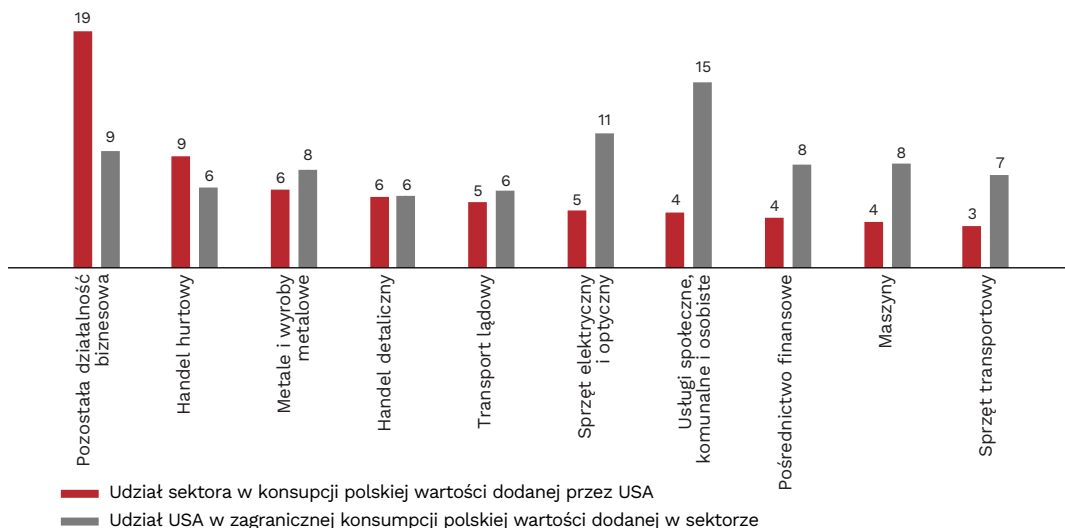


**Z perspektywy przepływów wartości dodanej najważniejsze w 2023 r. były usługi dostarczane bezpośrednio do USA lub pośrednio poprzez wkład w wartość dodaną innych państw.** Podczas gdy w bezpośrednim eksporcie do USA odpowiadały one za 47 proc. wartości dostaw, popyt finalny na polską wartość dodaną wygenerowaną w usługach stanowił już 59 proc. polskiej wartości dodanej trafiającej do USA. Wśród usług najważniejszą grupę stanowiła pozostała działalność biznesowa (4,1 mld USD), w której mieszczą się m.in. sektor IT i usługi doradcze. Sektor przemysłowy eksportował wartość dodaną zwłaszcza w przemyśle ciężkim (4,4 mld USD), w którym najważniejsze były wyroby metalowe (1,4 mld USD), sprzęt elektryczny i optyczny (1,0 mld USD) i maszyny (0,8 mld USD). Polski przemysł lekki dostarczał na rynek amerykański 2,2 mld USD wartości dodanej.

**Wśród najważniejszych sektorów eksportujących wartość dodaną do USA, amerykański popyt nie przekracza 10 proc. zagranicznej konsumpcji wartości dodanej w tych sektorach.** Wśród głównych eksporterów towarów przemysłowych najbardziej narażeni na spadek popytu z USA są producenci sprzętu elektrycznego i optycznego, w której to kategorii popyt z USA stanowi 11 proc. wartości dodanej.

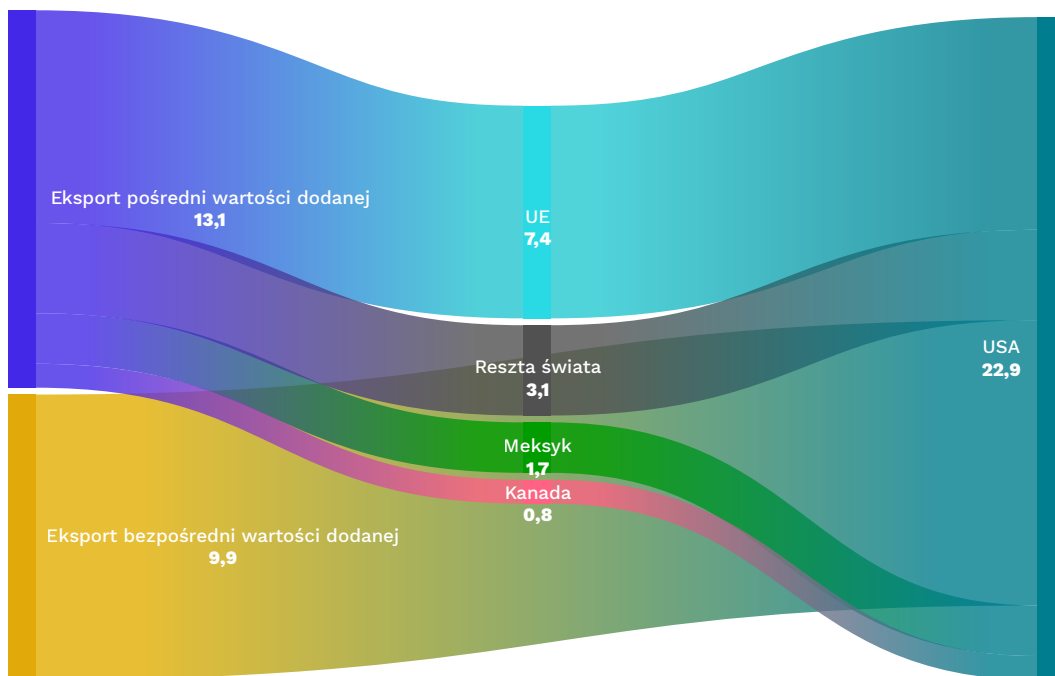
**Większość polskiej wartości dodanej konsumowanej w USA trafia tam pośrednio.** Szacunki na podstawie tablic [ADB MRIO](#) wskazują, że ok. 57 proc. (ok. 13,1 mld USD) polskiej wartości dodanej trafia do USA pośrednio przez inne państwa. Spośród nich największymi bezpośrednimi eksporterami polskiej wartości dodanej są państwa Unii Europejskiej (7,4 mld USD) na czele z Niemcami (2,9 mld USD).

**Wykres 6. Struktura konsumpcji polskiej wartości dodanej przez USA w 2023 r. (w proc.)**



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych [ADB MRIO](#).

**Wykres 7. Dekompozycja pośredniego i bezpośredniego eksportu polskiej wartości dodanej konsumowanej w USA w 2023 r. ze względu na jej ostatniego eksportera (w mld USD)**



Uwaga: szacunki przy wykorzystaniu metodologii Ł. Ambroziaka (2018)<sup>2,3</sup>.

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych [ADB MRIO](#).

**Nałożenie ceł na Kanadę i Meksyk przez USA również wpływa na polskie łańcuchy dostaw.** W 2023 r. Meksyk był drugim, po Niemczech, bezpośrednim eksporterem polskiej wartości dodanej do USA (1,7 mld USD). Trzecim największym eksporterem polskiej wartości dodanej do USA była Kanada (0,8 mld USD). **Wpływ ceł odwetowych Kanady i Meksyku na USA powinien być mniejszy niż w przypadku ceł nakładanych przez USA.** W 2023 r. Stany Zjednoczone odpowiadały za 0,4 mld USD polskiej wartości dodanej, która była ostatecznie konsumowana w Kanadzie. W przypadku Meksyku było to 0,3 mld USD.

<sup>2</sup> Ł. Ambroziak (2018), *Wartość dodana w handlu zagranicznym nowych państw członkowskich Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.

<sup>3</sup> Uwaga: dekompozycja przedstawiona na wykresie 7 obrazuje wyłącznie bezpośredniego eksportera polskiej wartości dodanej do USA, konsumowanej w USA. Łączna wartość polskiej eksportowanej wartości dodanej różni się nieco od przedstawionej powyżej ze względu na inną metodę jej liczenia.

## Polscy eksporterzy obawiają się konsekwencji nakładanych ceł

**Wojna celna USA z Unią Europejską wpłynie na działalność polskich firm przede wszystkim pośrednio.** Zgodnie z badaniem PIE z marca 2025 r., ok. 40 proc. polskich firm dostrzega możliwość oddziaływania amerykańskich ceł na swoją działalność. Spodziewają się wpływu z powodu współpracy z przedsiębiorstwami obecnymi na rynku amerykańskim (15 proc. odpowiedzi), poprzez osłabienie koniunktury na rynku unijnym wywołane amerykańskimi cłami (46 proc.) lub przez wzrost kosztów importu z USA w przypadku wojny handlowej (43 proc.).

Zgodnie z wynikami badania ankietowego eksporterów PIE przeprowadzonego w styczniu 2025 r., **spośród polskich firm eksportujących w 2024 r. 20 proc. dostarczało swoje produkty do Stanów Zjednoczonych** – z tego 3 proc. firm traktowała USA jako swój główny rynek zbytu. Eksporterzy pochodzili z różnych sektorów produkcyjnych, jednak największa koncentracja dotyczyła sektora artykułów spożywczych (15 proc.) i wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych (11 proc.). **Zdecydowana większość (64 proc. firm) były to przedsiębiorstwa duże, zatrudniające powyżej 250 osób.** W charakterystyce typowego eksportera na rynek amerykański dominują cechy dużych firm. Należy do nich wyższy, niż u wszystkich badanych eksporterów, poziom wykorzystania nowoczesnych technologii oraz wyższa innowacyjność (83 proc. firm). Firmy te są mocniej związane z rynkiem globalnym – w ponad połowie firm (51 proc.) wartość eksportu wynosiła powyżej 10,1 mln EUR. Silniej odczuły więc wpływ spowolnienia w gospodarce i handlu światowym w 2024 r. niż ogół badanych eksporterów (74 proc. względem 68 proc.).

# Wprowadzone i zapowiadane cła

## Wprowadzone cła:

- 4 lutego** – nałożenie dodatkowego 10-procentowego cła na import towarów z Chin (10 lutego weszły w życie działania odwetowe Chin).
- 4 marca** – koniec opóźnienia wprowadzenia 25-procentowych ceł na towary z Kanady i Meksyku.
- 4 marca** – nałożenie kolejnego dodatkowego 10-procentowego cła na import z Chin.
- 6 marca** – wykluczenie towarów spełniających wymogi USMCA z ceł na Kanadę i Meksyk.
- 12 marca** – weszły w życie 25-procentowe **cła na stal i aluminium** ogłoszone 10 lutego.
- 26 marca** – ogłoszenie ceł w wysokości 25 proc. na sprowadzane z całego świata samochody, które wejdą w życie 3 kwietnia, i części samochodowe (nie później niż do 3 maja).

## Zapowiadane cła:

**2 kwietnia – cła wzajemne** (*reciprocal tariffs*) – administracja zapowiedziała podniesienie ceł w imporcie USA, by odpowiadały stawkom celnym w imporcie partnerów USA; 21 marca administracja sugerowała, że chodzi tylko o kilka państw z deficytem handlowym. **Cła na samochody sprowadzane z UE w wysokości 25 proc. „oraz wszystkie inne towary” wspomniane przez Donalda Trumpa 26 lutego.** Niejasne pozostaje, jak się to odnosi do ceł na samochody, które wejdą w życie 3 kwietnia.

**Początek kwietnia** – administracja amerykańska zapowiadała „cła odwetowe” za podatki cyfrowe i regulacje cyfrowe mające na celu moderowanie treści (memorandum ogłoszone 25 lutego), podatek wprowadziły Francja, Austria, Włochy, Hiszpania, Wielka Brytania, Turcja i Kanada. 21 marca sugerowano, że zostanie to uwzględnione w cłach.

**Zapowiedź ceł na półprzewodniki i produkty farmaceutyczne** w wys. 25 proc. lub wyższych w ciągu roku (zapowiedź z 19 lutego).

## Cła wzajemne – różnice w średnich stawkach celnych

**Najwyższe różnice ceł nałożone na Stany Zjednoczone przez Unię Europejską względem ceł nakładanych przez USA na UE występują w produktach żywnościowych** (dane [WTO WITS](#)). Wśród tych kategorii obrót handlowy UE z USA jest niewielki – w żadnej z głównych kategorii produktów nie przekracza 1 proc.

**Wprowadzenie ceł wzajemnych nie zwiększyłoby wyraźnie stawek celnych wśród najważniejszych produktów eksportowanych z Polski do USA.** Grupy towarów o największym bezpośrednim eksporcie do USA to sprzęt maszynowy i elektryczny. 8,0 proc. wartości eksportu stanowią turbiny używane m.in. w silnikach samolotów, a 5,7 proc. akumulatory litowo-jonowe.

# Konsekwencje polityki celnej – szacunki

## Dotychczasowe badania

**Wyniki dotychczasowych badań wskazują na negatywne konsekwencje gospodarcze amerykańskich ceł na gospodarkę zarówno USA, jak też innych państw na świecie.** Według raportu EY, cła powszechnie w wysokości 10 proc. nałożone na UE-27 i resztę świata, 60 proc. na Chiny oraz 25 proc. na [Kanałę i Meksyk](#) przyniosłyby do 2027 r. skumulowane obniżenie PKB w UE i USA o 2,0-2,2 proc. Kanada i Meksyk byłyby silniej dotknięte z powodu nieproporcjonalnie wyższych ceł. **W Europie najbardziej dotknięte byłyby Irlandia i Węgry (3,0-3,3 proc.). W tym scenariuszu konsekwencje dla Polski sięgnęłyby 1,3 proc. PKB.**

**Inne szacunki wskazują niższy wpływ na UE.** Według [badania LSE](#), taki scenariusz (bez ceł na Meksyk i Kanadę) przyniosłby mniejsze negatywne konsekwencje dla UE – zaledwie 0,11 proc. PKB. [Citibank](#) prognozuje stratę 0,3 proc. PKB w ciągu dwóch lat, natomiast [Goldman Sachs](#) – o 1 pkt. proc. niższy wzrost w 2025 r. w przypadku podjęcia działań odwetowych. [Symulacja OECD](#) amerykańskich ceł w wysokości 10 proc. na wszystkie towary poza surowcami i odpowiedzi wszystkich państw w wysokości 10 proc. wskazują na największe straty (w trzecim roku od wprowadzenia) Meksyku (1,3 proc. PKB), USA (0,7 proc.) i Kanady (0,6 proc.), natomiast nieznaczną stratę dla strefy euro (0,17 proc.)

**Według [badania IfW Kiel](#), gdyby USA nałożyły cła tylko na UE w wysokości 25 proc., UE zostałaby silniej dotknięta negatywnymi konsekwencjami, zarówno w przypadku wprowadzenia ceł odwetowych UE, jak i zaniechaniu takiego działania.** W pierwszym przypadku PKB UE zmniejszyłoby się o 0,4 proc., a USA – o 0,2 proc. W drugim przypadku odpowiednio o ponad 0,5 proc. i prawie 0,3 proc.

**Sektorowe cła przyniosą niższe straty dla UE.** Według [badania IfW Kiel](#), PKB UE mógłby spaść w pierwszym roku od wprowadzenia ceł o 0,02 proc. w przypadku ceł w wysokości 25 proc. na stal i aluminium. Wynika to z faktu, że stal i aluminium odpowiadają za 5 proc. eksportu UE, ale mniej niż 30 proc. trafia do USA. Znacznie wyższe koszty poniosą USA (-0,41 proc. PKB) oraz Meksyk i Kanada. **Według [badania EY](#) na modelu równowagi ogólnej, wpływ ceł na UE w sektorach motoryzacyjnym, stali i aluminium byłby ograniczony i wyniósłby około 0,2 proc. do 2027 r. W tym scenariuszu konsekwencje dla Polski wyniosłyby poniżej 0,1 proc. PKB.** Słowacja, Szwecja i Węgry byłyby krajami

najbardziej dotkniętymi (0,3-0,4 proc.), podczas gdy większość państw Europy Południowej i krajów nordyckich odczułaby bardzo niewielki wpływ. W długim terminie (ponad dwuletnim) sektory objęte cłami prawdopodobnie odnotują spadek wartości dodanej o 2-4 proc. Mogłyby pojawić się próby przeniesienia produkcji do państw nieobjętych cłami, np. produkcja samochodów zostałaby częściowo przeniesiona z Europy do Kanady (o ile nie zostaną wprowadzone cła na Kanadę).

### **Amerykańskie cła mogą pogłębić problemy sektora motoryzacyjnego w UE.**

Od 2018 r. [widoczny jest trend](#) zwiększającego się znaczenia produkcji niemieckich pojazdów w USA, co może być efektem powtarzanych zapowiedzi pierwszej administracji Trumpa nałożenia ceł na UE. Badania relokacji produkcji w latach 2018-2023 wskazują na spadek produkcji samochodów w Niemczech i Francji i duży wzrost produkcji niemieckich aut w USA i Chinach a francuskich marek w Afryce i Azji. Najbardziej zagrożone amerykańskimi cłami są gospodarki eksportujące motoryzację, jak Słowacja czy Niemcy. [Oxford Economics](#) szacuje, że 25 proc. cła na wyroby przemysłu samochodowego z UE obniżyłyby eksport niemieckiej motoryzacji o 7,1 proc.

## Szacunki PIE dla Polski

### **Potencjalne cła handlowe zapowiadane przez administrację Donalda Trumpa mogą wywrzeć negatywny wpływ na większość sektorów gospodarczych oraz poziom PKB krajów europejskich, w tym Polski.**

Skala tego wpływu zależy jednak od konkretnego scenariusza polityki handlowej oraz od struktury gospodarczej danego kraju. W celu kwantyfikacji tych efektów przeprowadzono analizę opierającą się na modelu KITE ([Kiel Institute Trade Policy Evaluation](#)), który bazuje na metodologii [Caliendo i Parro \(2015\)](#).

Analiza wykorzystuje model równowagi ogólnej uwzględniający złożoność globalnych łańcuchów dostaw oraz międzynarodową wymianę handlową. Badanie bazuje na zintegrowanych danych z kilku źródeł: tabelach przepływów międzygałęziowych z bazy [FIGARO \(2022\)](#), informacjach o handlu i cłach z bazy [WITS \(2022\)](#) oraz parametrach elastyczności sektorowych. Dla przemysłu wytwórczego zastosowano parametry elastyczności z prac [Fontagné i in. \(2022\)](#) oraz [Eppinger i in. \(2023\)](#), natomiast dla sektorów usługowych wykorzystano wartości z badań [Freeman i in. \(2021\)](#). Zakres badania obejmuje 46 krajów i 62 sektory gospodarki, z danymi referencyjnymi z 2022 r.

### **Scenariusze**

W ramach badania uwzględnione zostały trzy scenariusze, które mają na celu odzwierciedlenie różnych możliwych wariantów eskalacji polityki celnej:

#### **1. Scenariusz zgodny z obecnymi ogłoszeniami:**

Zakłada wprowadzenie ceł na stal i aluminium importowaną do USA z całego świata, a także cła na wszystkie towary z Chin na poziomie 20 proc. W scenariuszu uwzględniono również odpowiedzi handlowe ze strony Chin, Kanady oraz Unii Europejskiej.



## 2. Scenariusz rozszerzony o sektor motoryzacyjny:

- **Scenariusz 2a:** Analogiczny do scenariusza pierwszego, dodatkowo wprowadzono cło w wysokości 25 proc. na sektor motoryzacyjny importowany do USA z całego świata.
- **Scenariusz 2b:** Wariant ten przewiduje, że oprócz wprowadzenia ceł na produkty importowane, wszystkie państwa wprowadzą cła odwetowe na amerykański sektor motoryzacyjny (również w wysokości 25 proc.).

## 3. Scenariusz ostrej wojny handlowej z UE:

- **Scenariusz 3a:** Zakłada, że poza obecnymi cłami ze scenariusza 1., USA wprowadzi cła w wysokości 25 proc. na wszystkie produkty importowane, ale tylko z UE.
- **Scenariusz 3b:** W tym wariantcie przewidziano, że kraje UE odpowiedzą wprowadzeniem ceł (25 proc.) na wszystkie produkty importowane z USA.

Tabela 1. Modelowe scenariusze stawek celnych według sektorów i krajów

Scenariusz	Stawka cła (w proc.)	Sektor objęty cłem	Kraj nakładający cło	Kraj objęty cłem
1	25	stal, aluminium	USA	cały świat
	20	wszystkie	USA	Chiny
	25	na podstawie <a href="#">Tariff Deltas</a>	Kanada	USA
	10-15		Chiny	USA
	25		UE	USA
2a	scenariusz 1 +			
	25	motoryzacja	USA	cały świat
2b	scenariusz 1 +			
	25	motoryzacja	USA	cały świat
3a	25	motoryzacja	cały świat	USA
	scenariusz 1 +			
3b	25	wszystkie	USA	UE
	scenariusz 1 +			
	25	wszystkie	USA	UE
	25	wszystkie	UE	USA

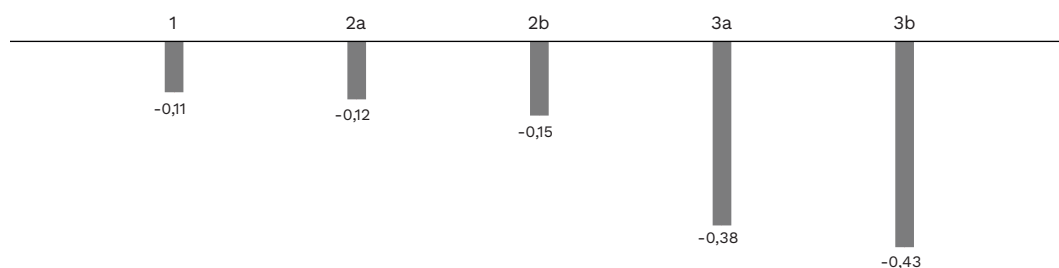
Źródło: opracowanie własne PIE.

## Wyniki

**Najbardziej dotkliwy okazuje się scenariusz ostrej wojny handlowej między USA a UE połączonej z odwetem ze strony Unii (Scenariusz 3b).** W porównaniu ze Scenariuszem 3a (wojna handlowa bez działań odwetowych, spadek o 0,38 proc.), skutkuje on jeszcze większym spadkiem PKB Polski (o 0,43 proc.), co wynika m.in. z głębszego zakłócenia łańcuchów dostaw na skutek nakładania dodatkowych ceł przez obie strony i szerszego zakresu ograniczeń w handlu międzynarodowym. To przekłada się na wyższe koszty produkcji i mniejszą dostępność rynków zbytu oraz pogłębienie niepewności na rynkach, ograniczenie inwestycji i eksportu polskich firm uczestniczących w globalnych łańcuchach dostaw zarówno dla UE, jak i USA.

**W pozostałych scenariuszach – 1, 2a, 2b – spadki PKB Polski są relatywnie umiarkowane (od -0,11 proc. do -0,15 proc.).** Niemniej jednak każdy z nich wskazuje na negatywny wpływ wprowadzanych ceł na polską gospodarkę, zwłaszcza w kontekście zależności od eksportu oraz łańcuchów wartości łączących Polskę z kluczowymi partnerami handlowymi na świecie. Wykres 8 obrazuje krótkoterminowe zmiany w PKB Polski (w ujęciu procentowym) w porównaniu ze scenariuszem bazowym (bez wprowadzonych ceł).

Wykres 8. Szacowany wpływ różnych scenariuszy polityki celnej na PKB Polski (wyniki wstępne, w proc.)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych [FIGARO \(Eurostat, 2022\)](#) oraz [WITS \(World Bank, 2022\)](#).

W analizach krótkoterminowych zmian w eksporcie z Polski w scenariuszach 1, 2a i 2b zaobserwowano zróżnicowane efekty sektorowe. Do sektorów, których eksport znacząco spadnie w tych wariantach należą:

- **Górnictwo i wydobywanie** (spadek o 3-4 proc.), prawdopodobnie ze względu na wykorzystanie węgla koksującego w produkcji stali, na którą nałożono cła.
- **Usługi sektora transportowego** (spadek o 1,5 proc.), wynikający z ogólnego ograniczenia wymiany międzynarodowej.
- **Sektor motoryzacyjny** (spadek o 1,5 proc.).

W sektorze najbardziej dotkniętym cłami, czyli produkcji metali podstawowych, również obserwuje się spadek eksportu, ale tylko 1 proc. Sektory, które zyskują na wprowadzonych ograniczeniach to przede wszystkim sektor produkcji komputerów, wyrobów elektronicznych i optycznych oraz sektor farmaceutyczny (o około 1 proc.).

**W scenariuszach dotyczących ostrej wojny handlowej w obu wariantach spadek eksportu dotyczy prawie wszystkich sektorów w Polsce, a jego skala waha się od 0,5 proc. do 4 proc.** Najbardziej dotknięte sektory, w których eksport spadnie o więcej niż 1,5 proc. to:

- Usługi transportowe,
- Produkcja komputerów, wyrobów elektronicznych i optycznych,
- Produkcja metali podstawowych,
- Produkcja maszyn i urządzeń,
- Produkcja urządzeń elektrycznych,
- Produkcja artykułów spożywczych, napojów i wyrobów tytoniowych.

**Przeprowadzona analiza jednoznacznie wskazuje, że najpoważniejsze konsekwencje dla polskiej gospodarki wiązałyby się z realizacją scenariusza eskalacji konfliktu handlowego (3b), zakładającego wprowadzenie kompleksowych ceł w relacjach USA-UE wraz z działaniami odwetowymi z obu stron.** Implementacja tego scenariusza skutkowałaby redukcją polskiego PKB o 0,43 proc. oraz spadkiem eksportu w zdecydowanej większości badanych sektorów gospodarki. Szczególną wrażliwość na zakłócenia handlowe wykazują branże charakteryzujące się wysokim stopniem integracji z globalnymi łańcuchami wartości oraz te, dla których rynek amerykański stanowi znaczący kierunek eksportowy.

Wyniki te korespondują z wnioskami z innych badań empirycznych – działania odwetowe w konfliktach handlowych prowadzą do pogłębienia negatywnych konsekwencji gospodarczych dla wszystkich zaangażowanych stron. **Polityka wywołująca spiralę wzajemnych ograniczeń handlowych przynosi w efekcie poważne straty ekonomiczne dla uczestników wymiany międzynarodowej.**

**Należy jednak zaznaczyć, że uzyskane rezultaty modelowania podlegają pewnym ograniczeniom metodologicznym.** Rzeczywiste skutki mogą być modyfikowane przez czynniki niewłączone do modelu, jak długoterminowe dostosowania strukturalne gospodarki, reorientacja kierunków handlu, optymalizacja łańcuchów dostaw czy strategiczne decyzje przedsiębiorstw stanowiące odpowiedź na zmieniające się warunki handlowe. Ponadto, faktyczny zakres i skala potencjalnych ceł mogą odbiegać od założeń przyjętych w modelowaniu.

**Wyniki przeprowadzonej analizy stanowią istotny sygnał dla decydentów gospodarczych i politycznych, wskazując na potrzebę opracowania strategii mitygacji ryzyka związanego z potencjalną eskalacją konfliktów handlowych.**

Konieczne wydaje się również przeprowadzenie bardziej szczegółowych analiz branżowych, które pozwoliłyby na precyzyjną identyfikację zagrożeń oraz możliwości adaptacyjnych dla poszczególnych segmentów polskiej gospodarki, ze szczególnym uwzględnieniem sektorów najbardziej narażonych na negatywne konsekwencje zakłóceń w międzynarodowej wymianie handlowej.

# Co chce osiągnąć administracja amerykańska?

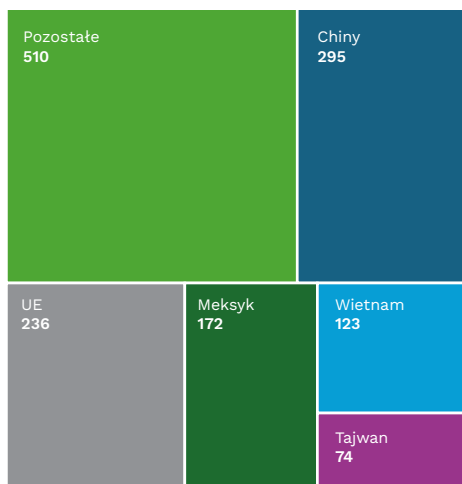
**Cele amerykańskiej administracji nie zostały jasno określone.** Wśród wypowiedzi wybijają się z pewnością argumenty związane z redukcją deficytu handlowego, nowymi środkami budżetowymi, wzmocnieniem przemysłu oraz poprawianiem pozycji negocjacyjnej USA wobec innych państw (swoją wizję przedstawił Stephen Miran, główny ekonomiczny doradca Donalda Trumpa; [Miran, 2024](#)). Członków amerykańskiej administracji z pewnością łączy chęć wykorzystania ceł w polityce gospodarczej. **Nie da się jednak wykluczyć, że z perspektywy całej administracji nie tworzą one jednej spójnej wizji polityki handlowej USA poza samym celem podwyższenia obowiązujących już teraz ceł.** Wówczas z tego mógłby wynikać chaos związany wprowadzaniem i wycofywaniem ceł.

## Redukcja deficytu handlowego

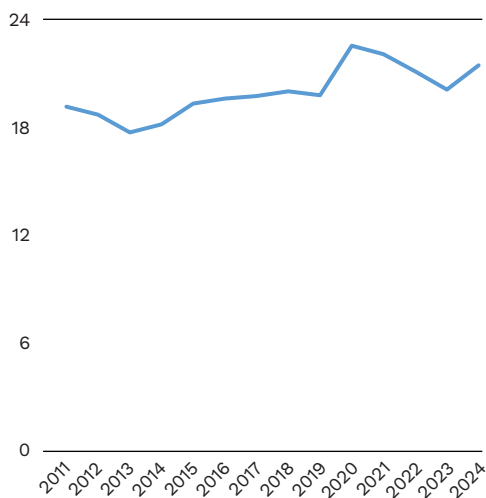
**Wielokrotnie powtarzaniem celem jest chęć zbilansowania relacji handlowych USA.** Deficyt handlowy USA w 2024 r. wyniósł rekordowe 1,2 bln USD, jednak w stosunku do łącznej wartości importu ten deficyt był nieco niższy niż w 2020 r. czy 2021 r. Z kolei w odniesieniu do PKB deficyt wzrósł w porównaniu z 2022 r., ale jest na niższym poziomie niż na początku XXI wieku czy w latach poprzedniej dekady. Partnerem odpowiadającym za 25 proc. deficytu są Chiny, UE odpowiada za niecałe 20 proc., a Meksyk za 14 proc.

**Osiągnięcie tego celu metodą podwyższania ceł może być trudne, ponieważ deficyt handlowy USA wynika nie tylko z relacji handlowych. Kluczowe są nierównowagi makroekonomiczne.** W USA zbyt niskie oszczędności nie odpowiadają wysokim nakładom inwestycyjnym, co w rachunkach ekonomicznych prowadzi właśnie do deficytu handlowego. Brak oszczędności dotyczy zarówno administracji z wysokim deficytem budżetowym przewyższającym 6 proc. w 2024 r., jak i konsumentów. Z kolei inne państwa też tworzyły nierównowagi globalne – m.in. Chiny za mało stymulujące krajową konsumpcję, jak i Niemcy za mało inwestujące np. w infrastrukturę.

**Wykres 9. Najważniejsze państwa odpowiadające za ujemny bilans handlowy USA w 2024 r. (w mld USD)**



**Wykres 10. Stosunek deficytu handlowego do wartości obrotów handlowych (w proc.)**



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych [US Census](#).

Część badaczy próbowało wiązać ten problem bezpośrednio z relacją między nadwyżkowymi państwami Azji a deficytem w USA ([NBER 2004](#)), jednak ta hipoteza nie tłumaczy w całości problemu. Ponadto, badania państw rozwijających się wskazują, że wysokie cła prowadzą wręcz do odwrotnej sytuacji i zwiększają deficyt handlowy ([Kommerskollegium](#)), a wśród państw OECD istnieje brak korelacji między wysokimi cłami a deficytem handlowym. Brak znacznego wpływu ceł na deficyt handlowy i, szerzej, na bilans płatniczy, potwierdzają również inne badania ([NBER 2018](#); [PIIE 2025](#); [NBER 2011](#); [PIIE 2017](#); [IMF 2017](#)). Wskazują również, że recesja może rzeczywiście zmniejszyć deficyt handlowy, zachęcając m.in. do zwiększenia stopy oszczędności.

## Redukcja deficytu budżetowego lub obniżenie podatków

**Możliwość zwiększenia wpływów budżetowych jest dość wątpliwa i taki cel budzi kontrowersje.** Przyniesione wcześniej badania wskazują na odwrotną zależność – deficyt budżetowy USA przyczynia się do wzrostu deficytu handlowego, a ograniczenie wydatków budżetowych może go skuteczniej zmniejszyć niż cła. W 2024 r. przychody budżetowe USA sięgnęły 4,9 bln USD, z czego 95 proc. to podatki (dochodowe 49 proc., od wynagrodzenia 35 proc., CIT 11 proc. ([CBO, 2025](#))). Przychody budżetowe stanowiły 17 proc. PKB USA. Przychody z ceł sięgnęły 77 mld USD, co odpowiadało 1,6 proc. przychodów i 0,3 proc. PKB. Nawet po nałożeniu dodatkowych ceł w wysokości 50 proc.

na cały import USA, przychody budżetowe mogłyby sięgnąć 780 mld USD, co stanowiłoby tylko 16 proc. przychodów budżetowych USA (PIIE, 2024) i mniej niż przekraczająca 1,8 bln USD dziura budżetowa. W rzeczywistości przychody byłyby o wiele niższe ze względu na załamanie gospodarcze wskutek drastycznego podniesienia kosztów importu i związany z tym także spadek wartości sprowadzanych produktów.

W wizji administracji Trumpa cła miałyby zastąpić podatki, albo co najmniej częściowo je zastąpić. Plan cięć podatków zakłada szereg reform, które mogą przełożyć się pozytywnie na gospodarkę, jednak roczne straty budżetowe z ich tytułu mogłyby sięgnąć 691 mld USD, czyli 2,4 proc. PKB (Tax Foundation, 2024). Z kolei uniwersalne cła w wysokości 20 proc. przyniosłyby tylko 331 mld USD dodatkowych wpływów budżetowych. To oznacza, że zapowiadane w kampanii cła nie będą w stanie zastąpić wpływów podatkowych, a także, z powodu recesji, ograniczą pozytywne skutki obniżki podatków. Niektórzy eksperci twierdzą, że celem Trumpa jest obniżka podatków obejmująca mniej grup, ale promująca najbogatszych, a cła mogłyby służyć za bilansowanie tylko tej części obniżki oraz skierować pretensje za brak poprawy sytuacji poza USA (PIIE, 2024; New York Times).

## Poprawa konkurencyjności amerykańskich przedsiębiorstw, więcej miejsc pracy w przemyśle

**Cła są podatkiem nałożonym na zagraniczny import i działają w sposób dyskryminujący zagranicznych producentów względem krajowych.** Nie poprawiają natomiast sytuacji amerykańskich eksporterów na rynkach światowych. USA są dwukrotnie mniej zależne niż np. UE od popytu zagranicznego na własną wartość dodaną (PIE, 2022), dlatego mogą skupiać się na rodzimym rynku. Administracji Trumpa zależy na sprowadzeniu produkcji do USA m.in. z dwóch powodów. Jednym jest bezpieczeństwo narodowe, ale ten argument nieco jednak blaknie w obliczu nakładania ceł na sojuszników czy w takich sektorach, jak motoryzacja lub przemysł drzewny. Drugim jest chęć sprowadzenia przemysłowych miejsc pracy do USA, co silnie przebijają się także u głównego doradcy ekonomicznego Donalda Trumpa, Stephena Mirana, który krytykuje utratę miejsc pracy w wyniku otwarcia handlu z Chinami w XXI wieku (Miran, 2024). Dla realizacji tego celu cła mogą być skuteczne, choć, wg badań, jest to bardzo drogi sposób ochrony miejsc pracy – w 2009 r. amerykańskie cła w sektorze oponiarskim kosztowały konsumentów łącznie 1,1 mld USD, by uratować 1,2 tys. miejsc pracy (BLS, 2020; Applied Economics, 2022). Miejsca pracy w danym sektorze są być może ochronione lub powstają, jednak dzieje się to kosztem strat w innych sektorach i zamożności ogółem, czego przykładem są konsekwencje ceł na stal i aluminium nałożonych przez USA w 2018 r. (NBER, 2018; NBER, 2020; NBER, 2019; NBER, 2019b). Ponadto, dodatkowym istotnym efektem ograniczania konkurencji zagranicznej jest szeroko omawiana w literaturze utrata produktywności i innowacyjności przedsiębiorstw. W wyniku sztucznej bariery

i konkurencji, krajowe firmy mogą, po pierwsze, podnieść ceny, a po drugie, zwłaszcza w przypadku wysokich ceł, nie muszą tak intensywnie konkurować z innymi podmiotami. W długim terminie obniża to efektywność polityki celnej. Cła jednak zachęcają do inwestycji podmioty zagraniczne zainteresowane dostępem do amerykańskiego rynku, co było widoczne od pierwszej kadencji Trumpa, np. w sektorze motoryzacyjnym. Inwestycje zapowiadane od 2021 r. mogą być również wynikiem subsydiów i ulg oferowanych w ramach np. IRA dla samochodów elektrycznych.

**Czynnikiem działającym korzystniej na konkurencyjność przedsiębiorstw eksportujących byłaby z kolei deprecjacja USD.** Miran przede wszystkim krytykuje nadmiernie wysoką wartość USD w związku z jej rolą jako waluty rezerwowej w innych państwach na świecie. Eksport waluty rezerwowej jest, wg Mirana, główną przyczyną problemów przemysłu w USA i przynosi zbyt małe korzyści. Ta jednak jest trudniejsza do osiągnięcia w sytuacji podnoszenia stawek celnych. Jednocześnie rola USD jako waluty rezerwowej również daje mniejsze pole manewru. Podczas gdy osłabienie waluty działa korzystniej dla eksporterów, to jest mniej korzystne dla importerów, dla których import surowców i półproduktów staje się wówczas droższy. Warto zaznaczyć, że Miran widzi korzyść w umocnieniu USD w wyniku nałożenia ceł – aprecjacja miałaby zmniejszyć koszty ceł dla konsumentów i firm oraz poprawić konkurencyjność rodzimych producentów (Miran, 2024), choć niekoniecznie zostało to udowodnione.

## Kształtowanie pozycji negocjacyjnej w wyniku asymetryczności relacji z partnerami handlowymi

**Cła z pewnością są wykorzystywane przez amerykańską administrację jako broń do osiągnięcia celów ekonomicznych i politycznych.** Co więcej, polityka celna jest też spleciona z innymi narzędziami nacisku, m.in. dotyczącymi bezpieczeństwa (sugerowanie możliwości wycofania wsparcia USA lub stacjonowania wojsk). Dzięki asymetrycznym relacjom gospodarczym z wieloma państwami na świecie (dzięki deficytowi handlowemu oraz znaczeniu na rynkach finansowych) oraz rozbudowywanym przez lata gwarancjom sojusznikom, USA mają ogromną siłę nacisku. Dzięki bardzo szerokim powiązaniom gospodarczym jest ona szczególnie widoczna w relacjach z sojusznikami i w różnych obszarach polityki obronnej. Tych argumentów użył Miran chcąc zniechęcić partnerów do działań odwetowych (Miran, 2024)

**Trump już wykorzystał cła w kwestiach pozaekonomicznych.** Groźba nałożenia ceł została użyta wobec Kolumbii, mając na celu wymuszenie przyjęcia deportowanych migrantów. Oficjalnym powodem ceł nałożonych na Meksyk, Kanadę i Chiny jest przeciwdziałanie przemytowi fentanylu. Groźby zastosowania ceł są też formułowane wobec państw, które chcą wprowadzać podatki cyfrowe. **Jednocześnie Trump, wykorzystując wojnę celną, może chcieć**



**forsować ustępstwa ekonomiczne.** Przykładem jest umowa tzw. pierwszej fazy z Chinami, w której Chiny zobowiązały się do zwiększenia bezpośrednich zakupów z USA, m.in. soi. Celem może być zawieranie lub zmienianie umów o wolnym handlu – w pierwszej kadencji była to umowa USMCA z Meksykiem i Kanadą, która zastąpiła NAFTA, czy umowa z Japonią. Cła są w tym rozumieniu narzędziem negocjacyjnym, by osiągnąć liberalizację rynków zagranicznych. Takie było *modus operandi* polityki handlowej pierwszej kadencji Trumpa, nie wydaje się jednak, by było ono aktualne w drugiej kadencji. Ponadto, administracja może chcieć powtórzyć umowę międzynarodową mającą na celu deprecjację USD – tu jednak należy być ostrożnym w prognozowaniu, ale byłoby to powtórzenie porozumienia z Plaza z 1985 r., gdy administracja Reagana również groziła cłami innym państwom ówczesnej grupy G5. Tym razem wymagałoby to jednak znacznego poświęcenia ze strony innych państw, dla których takie interwencje walutowe zachwiałyby ich wzrostem gospodarczym ([Eichengreen, 2025](#)). W szczególności trudno oczekiwać zgody Chin na taką politykę.

Warto jeszcze dodać, że prowadzenie polityki celnej przez amerykańską administrację z pominięciem Kongresu daje jej wyjątkową siłę nacisku nie tylko na zewnątrz, ale także wewnątrz USA. Możliwe wprowadzanie wyłączeń od podniesionych stawek celnych umożliwia dyskrejonalne działanie dla wybranych firm czy grup produktów. Takie działania miały miejsce za pierwszej kadencji Trumpa.

# Spis tabel i wykresów

## SPIS TABEL

Tabela 1. Modelowe scenariusze stawek celnych według sektorów i krajów . . .17

## SPIS WYKRESÓW

Wykres 1. Wymiana handlowa towarów Polski i Stanów Zjednoczonych (w mld USD) . . . . .	6
Wykres 2.1 Eksport towarów z Polski do USA (w mld USD) – największe kategorie . . . . .	7
Wykres 2.2 Import towarów z USA do Polski (w mld USD) – największe kategorie . . . . .	7
Wykres 3. Udział popytu finalnego w konsumpcji wartości dodanej w państwach UE w 2023 r. (w proc.) . . . . .	8
Wykres 4. Porównanie wpływu udziału eksportu Polski do USA w polskim eksporcie towarów i usług oraz udziału popytu finalnego USA w łącznym popycie finalnym innych państw na polską wartość dodaną (w proc.) . . . .	8
Wykres 5. Popyt finalny USA na polską wartość dodaną w 2023 r. wg sektorów (w mln USD, ceny bieżące) . . . . .	9
Wykres 6. Struktura konsumpcji polskiej wartości dodanej przez USA w 2023 r. (w proc.) . . . . .	10
Wykres 7. Dekompozycja pośredniego i bezpośredniego eksportu polskiej wartości dodanej konsumowanej w USA w 2023 r. ze względu na jej ostatniego eksportera (w mld USD) . . . . .	11
Wykres 8. Szacowany wpływ różnych scenariuszy polityki celnej na PKB Polski (wyniki wstępne, w proc.) . . . . .	18
Wykres 9. Najważniejsze państwa odpowiadające za ujemny bilans handlowy USA w 2024 r. (w mld USD). . . . .	22
Wykres 10. Stosunek deficytu handlowego do wartości obrotów handlowych (w proc.) . . . . .	22

# Polski Instytut Ekonomiczny

Polski Instytut Ekonomiczny to publiczny *think tank* ekonomiczny z historią sięgającą 1928 roku. Jego obszary badawcze to przede wszystkim makroekonomia, energetyka i klimat, handel zagraniczny, foresight gospodarczy, gospodarka cyfrowa i ekonomia behawioralna. Instytut przygotowuje raporty, analizy i rekomendacje dotyczące kluczowych obszarów gospodarki oraz życia społecznego w Polsce, z uwzględnieniem sytuacji międzynarodowej.

