

Ayşegül Taşöz Düşündere¹*Politika Analisti**Bölge Çalışmaları Programı
İnovasyon Çalışmaları Programı*

AMERİKA'NIN DEMİR-ÇELİK VE ALÜMİNYUM İTHALATINA GETİRDİĞİ GÜMRÜK VERGİLERİ, TÜRKİYE'Yİ NASIL ETKİLER?

Amerika Birleşik Devletleri (ABD) Başkanı Donald J. Trump, seçim kampanyasında sıklıkla ithalatı kısıtlayıcı önlemlere değinmekteydi.² Trump, 1 Mart 2018'de, korumacı önlemlerin en somut uygulamalarından biri olarak demir-çelik ve alüminyum ithalatına ek gümrük vergisi getirileceğine ilişkin açıklamaları ile dikkatleri üzerine çekti.³

Bu yazıda, ABD Başkanı Trump'ın açıklamaları sonrasında 8 Mart 2018'de resmen gündeme getirilen demir-çelik ve alüminyum ek gümrük vergisinin olası doğrudan etkilerine odaklanılacaktır. Demir-çelik ithalatında yüzde 25, alüminyum ithalatında ise yüzde 10 olarak belirlenen ek gümrük vergilerinin 23 Mart 2018'de uygulamaya konulacağı belirtilmektedir.⁴ Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması'na (NAFTA) dâhil olan ülkeler, Kanada ve Meksika, düzenlemeden şimdilik muaf tutulurken, Amerika'nın önde gelen ticaret partnerlerinden olan Türkiye ise bu düzenlemeden en fazla etkilenmesi beklenen ülkeler arasında yer almaktadır.

¹ <http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1335/Aysegul+Tasoz+Dusundere>

² Bozkurt Aran. (2016). Yeni ABD Başkanı Trump ve Küresel Ticaret. TEPAV Politika Notu. <http://www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/4130>

³ BBC. (2018). Trump Tariffs: US President Imposes Levy on Steel and Aluminium. 8 Mart 2018. <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-43337951>

⁴ White House. (2018). Presidential Proclamation on Adjusting Imports of Aluminum into the United States. 8 Mart 2018.

<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-adjusting-imports-aluminum-united-states/>

White House. (2018). Presidential Proclamation on Adjusting Imports of Steel into the United States. 8 Mart 2018.

<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-adjusting-imports-steel-united-states/>

AMERİKA'NIN ÇELİK VE ALÜMİNYUM İTHALATINA GETİRDİĞİ GÜMRÜK VERGİLERİ, TÜRKİYE'Yİ NASIL ETKİLER?

Arka Plan

8 Mart'ta açıklanan karar, ABD Ticaret Bakanlığı'nın 19 Nisan 2017'de başlattığı soruşturmanın sonucu olarak ortaya çıkmıştır. 1962 tarihli Ticaretin Genişletilmesi Yasası'nın 232. bölümü kapsamında gerçekleştirilen soruşturma sonrasında, ABD Ticaret Bakanı, 11 Ocak 2018'de Başkan Trump'a raporunu iletti.⁵ Bu raporda ABD'nin yoğun miktarda demir-çelik ve alüminyum ithal etmesinin, devletin ulusal güvenliğini tehdit ettiği belirtilmişti. Trump, Ticaret Bakanlığı'nın bu çalışmasına dayanarak 1 Mart'ta tavsiye edilen değişiklikleri uygulamaya koyma niyetini açıkladı.⁶ Böylece 8 Mart'ta da resmi olarak demir-çelik ve alüminyum ithalatına ek gümrük vergileri getirildi.⁷

8 Mart düzenlemesinin ardındaki temel motivasyonun, Amerika'nın demir-çelik ve alüminyum üretimini artırarak bu sektördeki yerel üreticiyi korumak olduğu düşünülmektedir. Genel olarak ithalat ürünlerin maliyetinin artırıldığı böyle bir düzenleme sonrasında, ithal ürünler, yerli ürünlerin karşısında daha pahalı hale gelmektedir. Bu sayede yerli üreticilerin rekabet gücünün artacağı ve dolaylı olarak yerli üretimin teşvik edilerek Amerikan iç piyasasındaki talebin yerli üreticiler tarafından karşılanması ön görülmektedir. Trump, güçlü ve yerli demir-çelik, alüminyum üreticisinin, savunma sanayi için gerekli olduğunun altını çizmektedir.⁸ Diğer yandan, bu etkinin yaratılabilmesi için yerli üreticilerin artan talebi karşılayabilecek kapasiteye/potansiyele de sahip olması gerekmektedir.

Yeni düzenleme, demir-çelik ve alüminyum sektörünün genelini değil Beyaz Saray tarafından açıklanan listede yer alan spesifik ürünleri kapsamaktadır.⁹ Gümrük ilişkilerinde, ticarete konu ürünler Harmonize Sistem (HS) sınıflandırması ile kategorilendirilmektedir. 6 basamaklı sınıflamada sektör genelinde 328 ürün bulunurken yeni düzenleme 188 ürünü kapsamaktadır. 2016 yılında demir-çelik ve alüminyum sektörü genelinde 716 milyar dolarlık küresel ticaret gerçekleşmişken Amerika'nın listesindeki

⁵ U.S. Department of Commerce Bureau of Industry and Security Office of Technology Evaluation (2018). The Effect Of Imports Of Steel On The National Security: An Investigation Conducted Under Section 232 Of The Trade Expansion Act Of 1962, As Amended. 11 Ocak 2018.

https://www.commerce.gov/sites/commerce.gov/files/the_effect_of_imports_of_steel_on_the_national_security_-_with_redactions_-_20180111.pdf

⁶ BBC. (2018). US Steel and Aluminium Imports Face Big Tariffs, Trump Says. 1 Mart 2018. <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-43249614>

⁷ Steven R. Phillips, Richard Newcomb, Sandra Lee Bell, Melanie Garcia. (2018). Section 232 Trade Action - Steel, Aluminum Tariffs: Trade War? Mechanisms for Possible Relief for Certain Companies and Countries. Dlapiper. 9 Mart 2018. <https://www.dlapiper.com/en/us/insights/publications/2018/03/section-232-trade-action-steel-aluminum-tariffs/>

⁸ BBC. (2018). US Steel and Aluminium Imports Face Big Tariffs, Trump Says. 1 Mart 2018. <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-43249614>

⁹ İlgili ürün listesi için aşağıdaki kaynaklar baz alınmıştır. Ürün listesi, 6 basamakla sınırlanmıştır.

White House. (2018). Presidential Proclamation on Adjusting Imports of Aluminum into the United States. 8 Mart 2018.

<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-adjusting-imports-aluminum-united-states/>

White House. (2018). Presidential Proclamation on Adjusting Imports of Steel into the United States. 8 Mart 2018.

<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-adjusting-imports-steel-united-states/>

AMERİKA'NIN ÇELİK VE ALÜMİNYUM İTHALATINA GETİRDİĞİ GÜMRÜK VERGİLERİ, TÜRKİYE'Yİ NASIL ETKİLER?

ürünler, sektörün neredeyse yarısından fazlası olup 421 milyar dolar düzeyindedir. Aynı zamanda sektör genelinde 73 milyar dolarlık, listelenmiş ürünler özelinde ise 38 milyar dolarlık ithalatı ile söz konusu ürünlerde Amerika, dünyadaki en büyük ithalatçı ülke konumundadır.¹⁰

İkili Ticaret Açısından Demir-Çelik ve Alüminyum İthalatına Getirilen Vergiler

Türkiye, demir-çelik ve alüminyum sektörü genelinde 1,3 milyar dolarlık ihracatı ile Amerika'nın en büyük 13. ithalat partneri iken bu ticaretin 1,2 milyar doları listelenmiş ürünlerde gerçekleştirilmektedir. Türkiye, gümrük vergisi getirilen ürünlerde Amerika'nın en büyük 10. ithalat partneridir. Amerika'nın listelenmiş ürünlerdeki ilk 20 ithalat partnerinden toplam ithalatının yüzde 90'ını karşıladığı görülmektedir. Bu nedenle de Amerika'nın ithalat düzenlemesinden bu 20 ülkenin önemli ölçüde etkilenmesi beklenmektedir. Ayrıca bu listede ön sıralarda yer alan Kanada ve Meksika'nın NAFTA çerçevesindeki muafiyetleri göz önünde bulundurulduğunda en büyük etkinin sırasıyla Çin, Güney Kore, Rusya, Japonya, Brezilya, Almanya, Birleşik Arap Emirlikleri (BAE) ve Türkiye'nin ihracatında gerçekleşmesi beklenmektedir. Çin'in seçili ürünlerdeki ihracatında Amerika'nın yüzde 4,5 ile oldukça düşük bir pay aldığı görülürken pazar çeşitliliği de göz önünde bulundurulduğunda, bu düzenlemeden en çok Brezilya, BAE ve Türkiye'nin negatif bir biçimde etkilenmesini beklemek gerekmektedir.

Tablo 1 Demir-çelik ve alüminyum sektöründe listelenmiş ürünlerde Amerika'nın en çok mal ithal ettiği ilk 20 partneri ve ticaret hacmi, 2016

	Amerika'ya ihracat, milyon \$	Amerika'nın ithalatından alınan pay	Ülkenin ihracatında Amerika'nın payı
Kanada	10,071	26.4%	85.7%
Çin	3,028	8.0%	4.5%
Güney Kore	2,556	6.7%	11.2%
Meksika	2,488	6.5%	54.7%
Rusya	1,997	5.2%	10.5%
Japonya	1,915	5.0%	6.6%
Brezilya	1,837	4.8%	27.2%
Almanya	1,734	4.6%	5.3%
Birleşik Arap E.	1,209	3.2%	16.5%
Türkiye	1,160	3.0%	13.2%
Tayvan	1,113	2.9%	11.8%
Fransa	688	1.8%	4.6%
İtalya	685	1.8%	3.7%
Hollanda	609	1.6%	5.9%
Vietnam	580	1.5%	26.4%
Hindistan	569	1.5%	6.6%
İngiltere	498	1.3%	8.5%
İsveç	487	1.3%	7.8%
Avusturya	479	1.3%	5.2%
Bahreyn	439	1.2%	20.1%

Kaynak: Birleşmiş Milletler Comtrade, BACI, TEPAV hesaplamaları

¹⁰ Kaynak: Birleşmiş Milletler Comtrade, BACI, TEPAV hesaplamaları.

Yazının devamındaki tüm dış ticaret hesaplamalarında aynı kaynak baz alınmıştır.

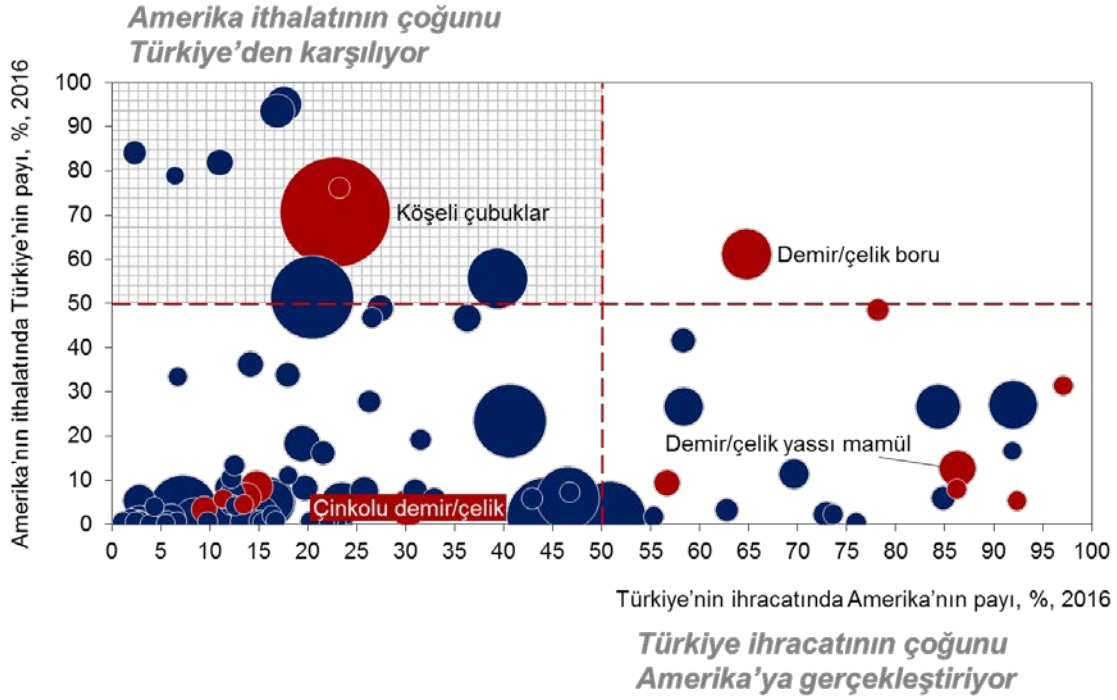
AMERİKA'NIN ÇELİK VE ALÜMİNYUM İTHALATINA GETİRDİĞİ GÜMRÜK VERGİLERİ, TÜRKİYE'Yİ NASIL ETKİLER?

Amerika'nın ithalat vergisi değişikliğinin Türkiye için önemini anlamak için yandaki iki grafiğe bakılabilir. Grafiklerde, ABD-Türkiye ikili ticaretine konu olan, ihracat ile ithalatta en çok öne çıkan ilk 100 üründe karşılıklı pazar payları görselleştirilmiştir. Bu şekillerde yatay ekseninde ihracatçının sepetinde partnerinin payı, dikey ekseninde ithalatçının sepetinde partnerinin payı gösterilmektedir. Daire büyüklüklerinin ticaret hacmini temsil ettiği bu grafiklerde, ithalatçının yoğun olarak karşı tarafa bağımlı olduğu ürünler sol üst köşelerde gösterilmektedir. İhracatçının yoğun olarak karşı tarafa bağımlı olduğu ürünler ise sağ alt köşelerde yer almaktadır. Ayrıca gümrük vergisi değişikliklerinin gerçekleşeceği ürünler kırmızı ile renklendirilmiştir.

- 1- Şekil 1'de Türkiye'nin Amerika'ya ihraç ettiği 2654 ürün arasından ilk 100'e giren ürünlerden her biri bir balona tekabül etmektedir. Dairelerin büyüklüklerinden de anlaşılacağı üzere Türkiye'nin Amerika'ya en çok mal ihraç ettiği kalem olarak köşeli çubuk demir öne çıkmaktadır. Kırmızı renkte olan bu balon, aynı zamanda ek ithalat vergilerinden doğrudan etkilenecek ürünler arasında yer almaktadır. Köşeli çubuk demirin grafikteki konumuna bakıldığında, sol üst köşede yer alan bu üründe, Amerika'nın ithalatının çoğunu Türkiye'den karşıladığı görülmektedir. Aynı grafikte, Amerika'nın ithalat vergisi değişikliğinden etkilenecek diğer ürünlerin yani kırmızı balonların konumları ve büyüklükleri incelendiğinde, hacim olarak 519 milyon dolarlık ticarete sahip köşeli çubuk demiri, 110 milyon dolar ile demir çelikten borular, 59 milyon dolar ile çinkolu demir çelik, 58 milyon dolar ile yassı demir çelik ürünlerinin takip ettiği görülmektedir. Ayrıca yassı demir çeliğin de yer aldığı sağ alt köşedeki ürünlerde Amerika'nın başka partnerleri de bulunurken Türkiye'nin neredeyse tek partnerinin Amerika olduğu görülmektedir.
- 2- Şekil 2'de ise farklı bir tablo ile karşılaşılmaktadır. Şekil 1'de yassı demir çeliğin bulunduğu bölgede, yani sağ alt köşede, hiçbir ürün bulunmamaktadır. Bu durum, Amerika'nın hiçbir ürünün ihracatında Türkiye'ye yüzde 50'den fazla bağımlı olmadığını göstermektedir. Diğer yandan Amerika'nın Türkiye'ye ihracatında en çok öne çıkan ilk üç ürün yaklaşık 2 milyar dolar ile uçak/hava taşıtları, 650 milyon dolar ile hurda ve 495 milyon dolar ile pamuk olarak sıralanmaktadır. En büyük balon büyüklüğüne sahip uçak/hava taşıtlarında, Türkiye'nin ithalatının neredeyse yarısını Amerika'dan karşıladığı görülmektedir. Hurdalarda bu oran daha düşükken, pamukta uçaklara yakın bir oranla yüzde 42'lik bir pay söz konusudur. Pamuğun başka kaynaklardan da temin edilebileceği düşünüldüğünde, Amerikan kararına karşı Türkiye'nin Amerikan pamuğu ithalatını zorlaştıracak tedbir alabileceği görülmektedir.

AMERİKA'NIN ÇELİK VE ALÜMİNYUM İTHALATINA GETİRDİĞİ GÜMRÜK VERGİLERİ, TÜRKİYE'Yİ NASIL ETKİLER?

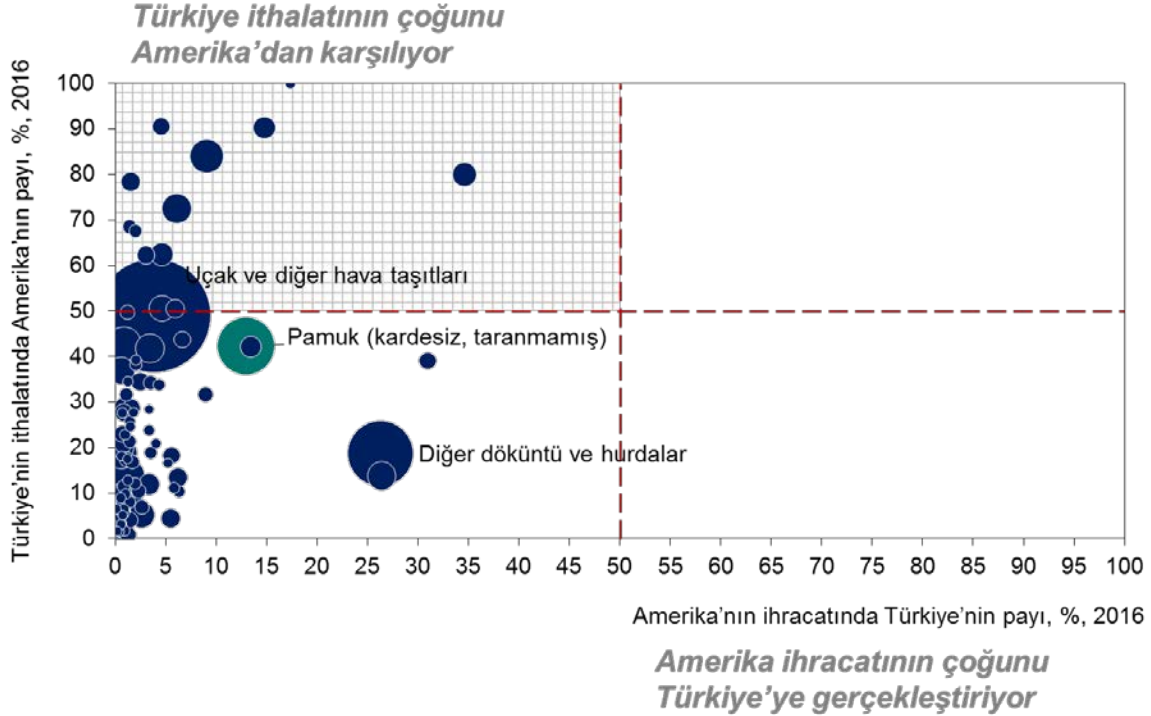
Şekil 1 Türkiye'nin ihracatı açısından Amerika-Türkiye dış ticaretinde öne çıkan ürünler, 2016



Kaynak: Birleşmiş Milletler Comtrade, BACI, TEPAV hesaplamaları

Not: Daire büyüklükleri ikili ticaret hacmini göstermektedir. İthalat vergisinin uygulanacağı ürünler kırmızı ile renklendirilmiştir.

Şekil 2 Türkiye'nin ithalatı açısından Amerika-Türkiye dış ticaretinde öne çıkan ürünler, 2016



Kaynak: Birleşmiş Milletler Comtrade, BACI, TEPAV hesaplamaları

Not: Daire büyüklükleri ikili ticaret hacmini göstermektedir.

AMERİKA'NIN ÇELİK VE ALÜMİNYUM İTHALATINA GETİRDİĞİ GÜMRÜK VERGİLERİ, TÜRKİYE'Yİ NASIL ETKİLER?

Amerika-Türkiye arasındaki ticaret, iki ülkenin bakış açısıyla incelendiğinde şu sonuçlara varılabilmektedir:

1. Türkiye'nin Amerika'ya ihracatında ek ithalat vergilerinden en çok etkilenecek olan 509 milyon dolarlık köşeli çubuk demir ihracatına karşılık, Türkiye'nin 497 milyon dolarlık pamuk ithalatını öne sürmesi dengeli bir cevap olarak görülebilir.
2. Ancak diğer bir taraftan bu karşılaştırma, Türkiye'nin ticaret ve değer zincirindeki pozisyonu ile ilgili endişelerin de altını çizmektedir. Amerika, Türkiye'den en çok ithal ettiği ürüne ek vergi getirirken Türkiye'nin misillemesi Amerika'dan en çok miktarda ithal ettiği uçak üzerinden değil ancak üçüncü sıradaki pamuk üzerinden gelebilmektedir. Ayrıca her iki malın sofistikasyon derecesi ya da ton başına fiyatı da birbirinden oldukça farklıdır.
3. Ayrıca, Amerika, tek değil birden çok ürüne ithalat vergisi getirmektedir. Hacim olarak köşeli çubuk demirden daha düşük olsa da demir/çelik boru, demir/çelik yassı mamuller gibi yeni düzenlemeye tabii olacak ürünler, Türkiye'nin ihracatının yüzde 65'inden fazlasını Amerika'ya gerçekleştirdiği ürünlerdir. Amerika'nın ihracatında Türkiye'ye bu kadar bağımlı olduğu bir ihracat kaleminin olmaması, risk unsuru oluşturmaktadır.

Özetle, Türkiye'nin ihracattaki nitelik düzeyi ve pazar çeşitliliği, Amerika'ya misilleme tasarlarken elindeki kozlarını sınırlandırmaktadır. Olası bir misilleme gerçekleştirmeden önce, detaylı çalışmalarla pamuk ithalatı için alternatif kaynaklar bulurken pamuk haricindeki ürünleri de tanımlamak önem arz etmektedir.

Diğer yandan ikili ticaret ilişkileri haricinde ABD'nin bu hamlesinin Türkiye'yi, AB-ABD ilişkilerinde yaşanacak değişiklikler kanalıyla da etkilemesi beklenmektedir. Geçmişte benzer bir vergi değişikliği sonrasında AB'nin Amerika'ya misilleme olarak Türkiye dâhil tüm ülkeleri kapsayan bir vergi artışı ile cevap verdiğini göz önünde bulundurmak gerekmektedir. Gümrük Birliğine rağmen Türkiye'nin negatif etkilendiği bu geçmiş tecrübenin bir benzerinin yaşanma ihtimali, Türkiye için önemli bir risk teşkil etmektedir.¹¹

¹¹ Güven Sak. (2018). Amerikasız TPP Şili'de imzalandı. 12 Mart 2018. TEPAV Günlük. http://www.tepav.org.tr/tr/blog/s/6146/Amerikasiz+TPP+Sili_de+imzalandi