



สงครามการค้าสหรัฐฯ-จีนสื่อแวบๆ หลังสหรัฐฯ เล็งขึ้นภาษีสินค้านำเข้าจากจีน

Event

- เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2018 ประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ได้ลงนามใน presidential memorandum มีคำสั่งให้สำนักงานผู้แทนการค้าสหรัฐฯ (U.S. Trade Representative: USTR) พิจารณาเก็บภาษีนำเข้า (import tariff) ที่อัตรา 25% สำหรับสินค้านำเข้าจากจีนมูลค่ารวมราว 6 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐฯ คิดเป็นมูลค่าราว 2.5% ของการนำเข้าทั้งหมดของสหรัฐฯ หรือ 11.4% ของการนำเข้าจากจีนในปี 2017 ทั้งนี้ USTR จะต้องนำเสนอรายชื่อสินค้าที่จะถูกเก็บภาษีภายใน 15 วันหลังจากนี้
- คำสั่งดังกล่าวเป็นผลมาจากการตรวจสอบการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาของจีน ตามมาตรา 301 ของกฎหมายการค้าสหรัฐฯ (Trade Act of 1947) ที่ได้เริ่มตรวจสอบมาตั้งแต่ 18 สิงหาคม 2017 ทั้งนี้ จากการตรวจสอบดังกล่าว USTR ระบุว่าทางการจีนได้มีพฤติกรรมและนโยบายที่ก่อให้เกิดการถ่ายโอนเทคโนโลยีของสหรัฐฯ ให้กับจีนและก่อให้เกิดการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาอย่างไม่เป็นธรรม ซึ่งส่งผลเสียต่อการค้าของสหรัฐฯ โดยพฤติกรรมดังกล่าวได้แก่ 1) การบังคับใช้ข้อจำกัดในการลงทุนซึ่งกดดันให้บริษัทสหรัฐฯ ต้องถ่ายโอนเทคโนโลยีเพื่อแลกกับการเข้าไปลงทุนในจีน 2) การเลือกปฏิบัติในการออกใบอนุญาตอย่างไม่เป็นธรรมเพื่อกดดันให้เกิดการถ่ายโอนเทคโนโลยี 3) ทางการจีนสนับสนุนการเข้าซื้อกิจการในสหรัฐฯ ซึ่งนำไปสู่การครอบครองเทคโนโลยีและทรัพย์สินทางปัญญา และ 4) ทางการจีนสนับสนุนการบุกรุกทางไซเบอร์ (cyber intrusion) เพื่อเข้าถึงเครือข่ายคอมพิวเตอร์ของสหรัฐฯ ซึ่งมีข้อมูลความลับทางธุรกิจมูลค่ามหาศาล

Analysis

- ไอโอซีมองว่าสินค้าเทคโนโลยีเป็นหนึ่งในสินค้าที่มีความเสี่ยงถูกเก็บภาษีมากที่สุด จากรายงานเบื้องต้นของ USTR ระบุว่าสินค้าที่อาจถูกเสนอให้เก็บภาษี ได้แก่ อากาศยาน สินค้าไอทีและการสื่อสาร (information and communication technology) และเครื่องจักร อย่างไรก็ตาม มีความเป็นไปได้ว่ารายการสินค้าที่จะถูกเปิดเผยในไม่กี่สัปดาห์ข้างหน้าอาจมีมากกว่าที่ระบุในรายงานดังกล่าว โดยไอโอซีมองว่าสินค้าเทคโนโลยี อาทิ คอมพิวเตอร์ อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ และเครื่องใช้ไฟฟ้า เป็นหมวดที่มีความเสี่ยงจะอยู่ในรายชื่อสินค้าที่ถูกเก็บภาษีมากที่สุด เนื่องจากเป็นสินค้าที่สหรัฐฯ มีการขาดดุลการค้ากับจีนมากที่สุดมูลค่าสูงราว 1.4 แสนล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี 2017 และยังเป็นสินค้าที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลจีนตามนโยบาย Made in China 2025 นอกจากนี้ สินค้าที่มีการขาดดุลสูงรองจากหมวดดังกล่าว ได้แก่ เครื่องจักร เฟอร์นิเจอร์ ของเล่น เป็นต้น ทั้งนี้ หากมูลค่าสินค้าที่ถูกเก็บภาษีมีมูลค่าไม่เกิน 6 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ตามที่ทรัมป์ประกาศก็มีแนวโน้มว่าจะมีสินค้าไม่กี่ประเภทเท่านั้นที่จะถูกเก็บภาษี
- นอกเหนือจากการเก็บภาษีนำเข้า สหรัฐฯ ยังมีแนวโน้มออกมาตรการจำกัดการลงทุนของจีน โดยทรัมป์ยังได้มอบหมายกระทรวงการคลังของสหรัฐฯ (Treasury Department) พิจารณาออกมาตรการควบคุมการลงทุนจากจีนภายใน 60 วัน โดยมีเป้าหมาย



เพื่อยับยั้งการลงทุนและการเข้าซื้อบริษัทสหรัฐฯ จากจีนที่ทำให้เกิดการถ่ายโอนเทคโนโลยีหรือ การได้ครอบครองเทคโนโลยีและทรัพย์สินทางปัญญาของสหรัฐฯ โดยอุตสาหกรรมที่มีความ เสี่ยงถูกจำกัดการลงทุนโดยสหรัฐฯ คืออุตสาหกรรมที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลจีนตาม นโยบาย Made in China 2025 ที่ต้องการทดแทนสินค้านำเข้าจากต่างประเทศด้วยการผลิต เองในจีนซึ่งอาจต้องนำเทคโนโลยีมาจากต่างประเทศ อาทิ สินค้าเทคโนโลยีขั้นสูง สินค้า พลังงานทดแทน สินค้าด้านสุขภาพสมัยใหม่ และชิ้นส่วนอากาศยาน เป็นต้น

■ **เบื้องต้น ทางจีนออกมาตรการโต้ เล็งเก็บภาษีสินค้านำเข้าจากสหรัฐฯ กว่า 128 รายการ** มีมูลค่ารวมกว่า 3 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โดยสินค้าสหรัฐฯ ที่มีแนวโน้มถูกเก็บภาษี ได้แก่ ท่อเหล็ก ผลไม้ และไวน์ที่อัตรา 15% และเนื้อหมูและอลูมิเนียมรีไซเคิลที่อัตรา 25%

■ **อีโอซีมองทางจีนสามารถเลือกใช้มาตรการเพื่อตอบโต้นโยบายกีดกันทาง การค้าจากสหรัฐฯ ได้หลากหลาย** โดยสามารถสรุปออกมาได้ 3 ทางเลือกตามระดับความ ตึงเครียดและความรุนแรงของผลของทางเลือก ซึ่งจะนำไปสู่สงครามการค้าได้ทั้งสิ้น ดังนี้

- 1) **การขึ้นภาษีนำเข้าสินค้าจากสหรัฐฯ และการให้สิทธิพิเศษทางการค้าการลงทุน กับประเทศคู่ค้าอื่น ๆ** โดยยกเว้นไม่ให้สหรัฐฯ ได้รับประโยชน์ สำหรับแผนการขึ้น ภาษีนำเข้า ณ ตอนนี้ จีนยังคงเลือกใช้การขึ้นภาษีเฉพาะรายหมวดและผลิตภัณฑ์ (product-specific) เช่น สินค้าหมวดเกษตรของสหรัฐฯ มากกว่าการขึ้นภาษีนำเข้า สินค้าทุกประเภทจากสหรัฐฯ (across the board) และยังคงจำกัดอยู่เฉพาะการตอบ โต้ด้วยมาตรการทางภาษี (tariff measure) อยู่ ในอีกด้านจีนสามารถเลือกใช้สิทธิ ประโยชน์ทางการค้ากับประเทศอื่นๆ ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายของสหรัฐฯ เช่น สหภาพยุโรป เป็นต้น เพื่อสร้างพันธมิตรและความสัมพันธ์เพื่อต่อรองกับสหรัฐฯ รวมถึงการจำกัดสิทธิผลประโยชน์ที่จะให้กับสหรัฐฯ ได้ อาทิ การลดภาษีสินค้านำเข้า เพิ่มเติมและเพิ่มปริมาณนำเข้าจากประเทศพันธมิตรแทนการนำเข้าจากสหรัฐฯ ซึ่ง รวมไปถึงการเปิดเสรีภาคบริการในหลายด้าน เช่น ภาคการเงิน การศึกษา สุขภาพ ที่ อาจปิดกั้นไม่ให้บริษัทสหรัฐฯ เข้าถึงตลาดผู้บริโภคชาวจีนได้ เป็นต้น
- 2) **การจำกัดขอบเขตรวมถึงสร้างความยากลำบากต่อธุรกิจสหรัฐฯ ที่ดำเนินธุรกิจ ในจีน รวมถึงลดจำนวนนักท่องเที่ยวชาวจีนที่จะเดินทางเข้าสหรัฐฯ** ตัวอย่าง ธุรกิจ เช่น บริษัท General Motors ที่มีกิจการร่วมค้า (joint venture) และทำตลาดอยู่ ในจีนที่แม้จะมียอดขายรถทั่วโลกในไตรมาส 4 ปี 2017 ลดลง แต่กลับมียอดขาย เฉพาะในจีนที่เพิ่มขึ้น บริษัทและธุรกิจสหรัฐฯ ในหลายๆ อุตสาหกรรมที่ดำเนินธุรกิจ อยู่ในจีนอาจตกอยู่ในภาวะลำบาก หากสถานการณ์สงครามการค้าตึงเครียดขึ้นถึงขั้น จีนเริ่มใช้มาตรการกีดกันทางการค้า รวมไปถึงการรณรงค์ต่อต้านการเดินทางเข้าสหรัฐฯ จากทางการเงิน นักท่องเที่ยวจีนซึ่งมียอดค่าใช้จ่ายเบ็ดเสร็จในการท่องเที่ยวรวมมูลค่า หลายหมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อปี จะสร้างผลกระทบต่อธุรกิจในสหรัฐฯ ได้ โดยเฉพาะในภาคการท่องเที่ยวหากทางจีนเริ่มรณรงค์ต่อต้านสหรัฐฯ ดังที่เคยเกิด เหตุการณ์คล้ายกันกับญี่ปุ่นและเกาหลีใต้มาแล้วในอดีต เหล่านี้นับว่าเป็นหนึ่งใน มาตรการตอบโต้ที่ไม่ใช่ภาษี (non-tariff measure) ที่ทางจีนเลือกใช้ได้



- 3) การลดการถือพันธบัตรรัฐบาลสหรัฐฯ ทางการเงินสามารถตอบโต้มาตรการทางการค้าจากสหรัฐฯ ทางอ้อมได้โดยสร้างแรงกระตุ้นผ่านตลาดการเงินได้โดยการเทขายสินทรัพย์ที่อยู่ในรูปของดอลลาร์สหรัฐฯ โดยเฉพาะพันธบัตรรัฐบาลสหรัฐฯ อายุตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไปและหันไปซื้อพันธบัตรรัฐบาลของประเทศพันธมิตรอื่นแทน เพื่อสร้างแรงกดดันต่ออัตราดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลของสหรัฐฯ ให้เร่งตัวสูงขึ้น สร้างแรงกดดันต่อรัฐบาลสหรัฐฯ ในการกั๊กในขนาดจากภาวะดอกเบี้ยระยะยาวที่เพิ่มขึ้น ซึ่งจากข้อมูลของกระทรวงการคลังสหรัฐฯ หน่วยงาน Treasury International Capital (TIC) รายงานว่า จีนได้ถือตราสารหนี้ที่รัฐบาลสหรัฐฯ ออกเพื่อใช้ระดมทุน (US treasuries) รวมมูลค่ากว่า 1.18 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ณ เดือนธ.ค. 2017 ซึ่งการเทขายสินทรัพย์ของสหรัฐฯ โดยทางการเงินหากกระทำโดยฉับพลันและขายพันธบัตรออกมาจำนวนมากอาจสร้างความผันผวนให้กับตลาดพันธบัตรของสหรัฐฯ ได้สูง

- ตลาดการเงินตอบสนองรุนแรง ท่ามกลางความกังวลว่าจะเกิดสงครามการค้า (Trade War) ภายหลังการลงนามของทรัมป์และการออกมาประกาศเตรียมพร้อมตอบโต้ของจีน ตลาดหุ้นสหรัฐฯ ปิดตลาดลดลงจากวันก่อนหน้า โดยดัชนี S&P 500 ลดลง 2.5% ดัชนี Nasdaq ลดลง 2.4% และดัชนี Dow Jones ลดลง 2.9% นอกจากนี้ ดัชนี VIX index ซึ่งสะท้อนความผันผวนของตลาดการเงินก็ปรับสูงขึ้นกว่า 5.5 จุดไปอยู่ที่ระดับ 23.5 นอกจากนี้ ดัชนีค่าเงินดอลลาร์สหรัฐฯ อ่อนค่าลงเล็กน้อยในช่วงเช้าวันนี้ สวนทางกับค่าเงินเยนซึ่งถือเป็นสินทรัพย์ปลอดภัย (safe haven) ที่แข็งค่าขึ้นถึงระดับต่ำสุดในรอบกว่า 17 เดือน

Implication

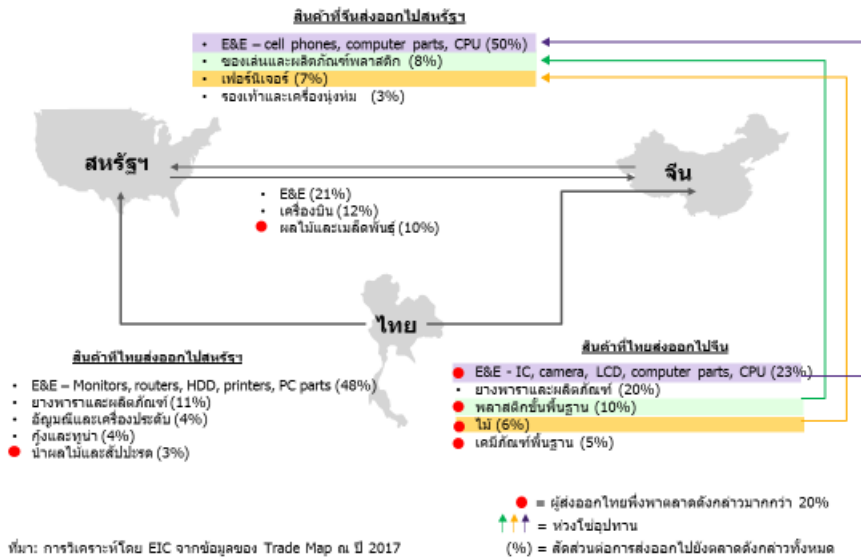
- อีโอซีมองการขึ้นภาษีนำเข้าสินค้าจีนของสหรัฐฯ ในรอบนี้มีเหตุผลเชิงนโยบายด้านเศรษฐกิจและการเมือง ในด้านเศรษฐกิจ ทรัมป์ต้องการที่จะลดการขาดดุลการค้ากับจีนให้ได้มากที่สุดเพราะจีนมีการเกินดุลการค้ากับสหรัฐฯ สูงที่สุดซึ่งเป็นมูลค่าราว 3.7 แสนล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี 2017 จึงใช้เหตุผลการค้าที่ไม่เป็นธรรมและการขาดดุลสูงเป็นข้อต่อรองกับจีน ในขณะที่เหตุผลด้านการเมืองมีเหตุปัจจัยทั้งภายในและนอกสหรัฐฯ โดยเหตุปัจจัยภายในสหรัฐฯ ทรัมป์ได้วางแผนขึ้นภาษีนำเข้าต่อจีนเพื่อรักษาสัญญาที่เคยให้ไว้ตอนช่วงหาเสียงในปี 2016 รวมถึงต้องการรักษาฐานเสียงของตนก่อนการเลือกตั้งกลางปี (mid-term election) ช่วงเดือน พ.ย. 2018 ปีนี้ นอกจากนี้ ยังมองเป็นเกมการเมืองระหว่างชาติมหาอำนาจได้ เนื่องจากการขึ้นภาษีนำเข้ารอบนี้เจาะจงเฉพาะสินค้าจีนโดยตรง และทรัมป์ยังกล่าวว่าเป็นเพียงจุดเริ่มต้นและยังมีแนวโน้มที่จะออกมาตรการเพิ่มเติมได้อีกในอนาคต ทั้งที่นโยบาย safeguard tariff ของสหรัฐฯ ก่อนหน้า อาทิ การเก็บภาษีนำเข้าเหล็กและอลูมิเนียม ท้ายสุดแล้วสหรัฐฯ ก็ได้มีการพิจารณาผ่อนผันลงโดยยกเว้นภาษีให้สหภาพยุโรป ออสเตรเลีย บราซิล อาร์เจนตินา และเกาหลีใต้ได้ชั่วคราว เหล่านี้มองได้ว่าทรัมป์พยายามสร้างสมดุลให้กับการเมืองภายในเพื่อรักษาฐานคะแนนของตน พร้อมกับพยายามรักษาพันธมิตรทางการค้าระหว่างประเทศเดิม เช่น สหภาพยุโรป แคนาดา เม็กซิโก เป็นต้น เพื่อสร้างอำนาจต่อรองกดดันจีนในสงครามการค้าและจิตวิทยาได้อย่างสมดุล



- **สินค้าไทยที่อยู่ในห่วงโซ่อุปทานของสหรัฐฯ และจีน อาจได้รับผลกระทบหากมีการเก็บภาษีสินค้าจากจีน** โดยเฉพาะสินค้าที่ไทยส่งออกไปจีนเพื่อใช้เป็นส่วนประกอบในการผลิต และจีนได้ส่งออกไปยังสหรัฐฯ เป็นสินค้าขั้นสุดท้าย ซึ่งอีไอซีพบว่าสินค้าที่มีสัดส่วนสำคัญของการส่งออกไทย อยู่ในห่วงโซ่อุปทานดังกล่าว และมีความเสี่ยงจะถูกเก็บภาษี ได้แก่ 1) สินค้าอิเล็กทรอนิกส์ อาทิ แผงวงจรไฟฟ้า, กล้องถ่ายรูป, LCD, อุปกรณ์คอมพิวเตอร์, และ CPU (มีสัดส่วนรวม 23% ของการส่งออกจากไทยไปจีนทั้งหมด) ซึ่งจีนใช้สินค้านี้ในผลิตโทรศัพท์มือถือ ชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์ และ CPU เพื่อส่งออกไปยังสหรัฐฯ และ 2) พลาสติกขั้นพื้นฐาน (สัดส่วน 10% ของการส่งออกจากไทยไปจีนทั้งหมด) ซึ่งเป็นสินค้าที่ทางจีนใช้ผลิตของเล่น และผลิตภัณฑ์พลาสติกไปยังสหรัฐฯ (รูปที่ 1) ทั้งนี้ จีนอาจนำเข้าสินค้านี้จากไทยน้อยลงเนื่องจากจีนส่งออกไปยังสหรัฐฯ ได้น้อยลง
- **อย่างไรก็ตาม ไทยอาจได้ประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงการลงทุนของจีน และหากสหรัฐฯ นำเข้าจากไทยมากขึ้น** ถึงแม้จะยังไม่มียุทธศาสตร์สินค้าที่จะถูกเก็บภาษี ทางทำเนียบขาวระบุว่าพยายามจำกัดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อผู้บริโภคสหรัฐฯ โดยตรงให้น้อยที่สุด ซึ่งมีแนวโน้มว่าทางสหรัฐฯ จะเลือกเก็บภาษีในสินค้าที่สามารถนำเข้าจากประเทศอื่นทดแทนได้ ทำให้สินค้าจากไทยบางชนิดอาจส่งออกไปสหรัฐฯ ได้เพิ่มมากขึ้น อาทิ สินค้าอิเล็กทรอนิกส์และอุปกรณ์ไฟฟ้าที่ไทยมีการส่งไปสหรัฐฯ อยู่มีมูลค่ารวมกว่า 48% ของการส่งออกจากไทยไปสหรัฐฯ ทั้งหมด นอกจากนี้ การเลี่ยงเก็บภาษีจากจีนเพียงประเทศเดียวก็อาจทำให้บริษัทจีนพิจารณาปรับเปลี่ยนแผนการลงทุนโดยอาจขยายกำลังการผลิตไปในประเทศอื่นแทนได้ ซึ่งไทยก็เป็นหนึ่งในทางเลือกที่จีนอาจเข้ามาลงทุนเพิ่มเพื่อผลิตสินค้าที่จะส่งออกไปสหรัฐฯ และท้ายที่สุดแล้วก็จะทำให้ไทยมีการส่งออกไปสหรัฐฯ ได้มากขึ้นด้วยเช่นกัน
- **จับตาต่อเนื่องถึงรายละเอียดการเก็บภาษีที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงรวมถึงพ่อนพันได้ในอนาคต** จากการที่ทาง USTR จะประกาศรายชื่อสินค้าที่จะถูกเก็บภาษีในไม่กี่สัปดาห์ข้างหน้า ก็ยังมีความเป็นไปได้ว่ารายชื่อดังกล่าวอาจถูกเปลี่ยนแปลงได้หลังจากนั้น เนื่องจากทางสหรัฐฯ ยังให้เวลารับฟังความเห็นจากประชาชนอีก 30 วันหลังจากรายชื่อสินค้าถูกเปิดเผย เพื่อที่จะทำการทบทวนและออกมาตรการเก็บภาษีอย่างเป็นทางการต่อไป ซึ่งมีความเป็นไปได้ว่าภาคเอกชนในสหรัฐฯ จะเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงในสินค้าที่จะกระทบต่อธุรกิจรุนแรง นอกจากนี้ ยังมีความเป็นไปได้ที่จะมีการเจรจากับทางจีนเพื่อลดความรุนแรงของมาตรการลง

รูปที่ 1: สินค้าไทยที่อยู่ในห่วงโซ่อุปทานของสหรัฐฯ และจีน อาจได้รับผลกระทบหากมีการเก็บภาษีสินค้าจากจีน

ความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างสหรัฐฯ จีน และไทย



ที่มา: การวิเคราะห์โดย EIC จากข้อมูลของ Trade Map ณ ปี 2017

6

โดย : ดร. ธนพล ศรีธัญพงศ์ (thanapol.sriathanpong@scb.co.th)

ยุวณิ อ้วนอง (yuwanee.ouinong@scb.co.th)

พิมพ์นิภา บัวแสง (pimnipa.boosang@scb.co.th)

Economic Intelligence Center (EIC)

ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน)

EIC Online: www.scbeic.com