2 Rencana

Ketegangan Perdagangan yang Semakin Meruncing dan Potensi Kesan Limpahan kepada Malaysia

Oleh: Muhamad Aizuddin, Lim Boon Seong, Daryl Yong, Chang Wen Huei, Rantai ak Naga, Ooi Kiesha, Catharine Kho

SOROTAN PENTING

- **Pelaksanaan tarif yang lebih tinggi di Amerika Syarikat (AS) baru-baru ini ke atas import tambahan bernilai USD200 bilion dari Republik Rakyat China (RR China) telah menimbulkan kebimbangan tentang bagaimana ketegangan perdagangan yang semakin meruncing boleh memberi kesan terhadap pertumbuhan dan perdagangan global.**
- **Tindakan perdagangan ini menimbulkan risiko buruk terhadap pertumbuhan, tetapi boleh membuka peluang untuk destinasi perdagangan beralih arah ke Malaysia, terutamanya dalam sektor perkilangan.**
- **Malaysia perlu terus mengambil pendirian yang pragmatik berkaitan dasar perdagangan terbuka dengan meluaskan hubungan perdagangannya, di samping memastikan dasar dalam negeri terus menyokong pertumbuhan ekonomi.**

Ketegangan perdagangan antara AS dengan RR China, yang bermula pada suku pertama 2018, menjadi semakin meruncing apabila AS mengenakan tarif yang lebih tinggi ke atas import dari RR China yang bernilai USD200 bilion pada bulan September 2018. Hasrat AS untuk terus mengenakan tindakan perdagangan terhadap RR China dan ekonomi utama lain, serta kesan limpahannya ke seluruh dunia perlu mendapat perhatian yang wajar, terutamanya dalam suasana prospek pertumbuhan global yang terus sederhana. Rencana ini memberikan satu penilaian terkini berhubung kesan yang akan diterima akibat tindakan perdagangan yang semakin meningkat terhadap ekonomi global dan Malaysia (lihat rencana bertajuk 'Pertikaian Perdagangan: Implikasi terhadap Perdagangan dan Pelaburan' dalam Buletin Suku Tahunan BNM Suku Pertama Tahun 2018).

Tindakan Perdagangan Terdahulu

Tindakan perdagangan AS bermula sejak bulan Mac 2018, apabila AS mengenakan tarif yang menyeluruh ke atas import panel solar, keluli dan aluminium masing-masing sebanyak 30%, 25% dan 10%. Sejak itu, produk dan negara yang terjejas akibat tarif yang semakin meluas, dan kuantiti barangan yang tertakluk pada tarif AS yang lebih tinggi telah bertambah. Pada bulan Jun 2018, pengecualian tarif keluli dan aluminium kepada negara-negara sekutu utama AS dibiarkan luput. Tarif ini dahulunya diberikan oleh AS kepada sekutu utamanya, termasuk Kanada, Mexico dan Kesatuan Eropah (EU). Sebagai tindak balas, negara-negara yang terjejas menaikkan tarif mereka terhadap import AS. Pada bulan Julai, AS menggunakan Seksyen 301 untuk mengenakan tarif, terutamanya ke atas import berkaitan teknologi bernilai USD50 bilion dari RR China.

Perkembangan Terkini

Baru-baru ini, pada 24 September 2018, AS mengenakan tarif yang lebih tinggi ke atas lebih 5,700 produk bernilai USD200 bilion dari RR China. Barangan tersebut tertakluk kepada tarif 10% lebih tinggi, dan seterusnya akan dinaikkan sehingga 25% pada 1 Januari 2019. AS juga menimbang untuk mengenakan tarif tambahan sebanyak USD267 bilion sekiranya RR China memberikan tindak balas. RR China bertindak balas dengan menaikkan tarif sebanyak 5 - 10% ke atas import bernilai USD60 bilion dari AS. Tarif RR China dijangka dinaikkan kepada 5 - 25% pada tahun 2019.

Pada bulan Mei 2018, AS juga mengumumkan cadangan untuk menaikkan tarif ke atas semua kereta import. Cadangan ini ditentang hebat oleh rakan perdagangan utama AS, khususnya EU. Meskipun selepas itu AS dan EU telah mengadakan dialog untuk menangguhkan kenaikan tarif ini, ketegangan perdagangan berpotensi untuk mencetuskan ketidaktentuan, sehingga suatu perjanjian perdagangan dimeterai secara rasmi. Senarai ringkas gabungan tindakan perdagangan terdahulu dan tindakan yang bakal dilaksanakan diberikan dalam Jadual 1.

Jadual 1: Butiran Tindakan Perdagangan

Tindakan Perdagangan	AS	RR China	Ekonomi Utama Lain
Sedang Dilaksanakan			
Tahap 1 **Jan – Mac 2018**	**Tarif yang menyeluruh** • Panel solar (+ 30%) • Keluli (+ 25%) • Aluminium (+ 10%)		**Tindakan balas (Kanada, Mexico dan EU)**[1] • +10 hingga 25% ke atas import bernilai USD3-13 bilion dari AS
Tahap 2 **Mac - Jul 2018**	**Tarif sasaran** • +25% ke atas import bernilai USD50 bilion dari RR China	**Tindakan balas** • +25% ke atas import bernilai USD50 bilion dari AS	
Tahap 3 **Jul - Sep 2018**	**Tarif sasaran** • +10% ke atas import bernilai USD200 bilion dari RR China	**Tindakan balas** •+5 hingga 10% ke atas import bernilai USD60 bilion dari AS	
Bakal Dilaksanakan			
Tahap 3 **Jan 2019**	**Tarif sasaran** • + 25% ke atas semua baki import bernilai USD200 bilion dari RR China	**Tindakan balas**[2] • +5 hingga 25% ke atas import bernilai USD 60 bilion dari AS	
Potensi Kenaikan Ketegangan			
Baki semua perdagangan dua hala antara AS dengan RR China	**Tarif sasaran** • Baki import bernilai USD267 bilion dari RR China	**Tindakan balas** • Baki import bernilai USD150 bilion dari AS	
Tarif yang menyeluruh ke atas ke atas kereta dan alat ganti	**Tarif yang menyeluruh** • Kereta dan alat ganti		**Tindakan balas** • Semua kereta dan alat ganti import dari AS

[1] Pelaksanaan tarif tindakan balas apabila pengecualian tarif keluli dan aluminium kepada negara-negara sekutu AS dibiarkan luput pada bulan Jun 2018.
[2] Berdasarkan pengumuman pada bulan Ogos 2018.

Sumber: US Trade Representative Office, Kementerian Perdagangan RR China, laporan berita, dan anggaran BNM

Impak ke atas Ekonomi Global

Impak tindakan perdagangan ini ke atas KDNK dan perdagangan global dianalisis melalui saluran perdagangan dan pelaburan (sila rujuk rencana bertajuk 'Pertikaian Perdagangan: Implikasi terhadap Perdagangan dan Pelaburan' dalam Buletin Suku Tahunan BNM Suku Pertama Tahun 2018 untuk butiran metodologi).

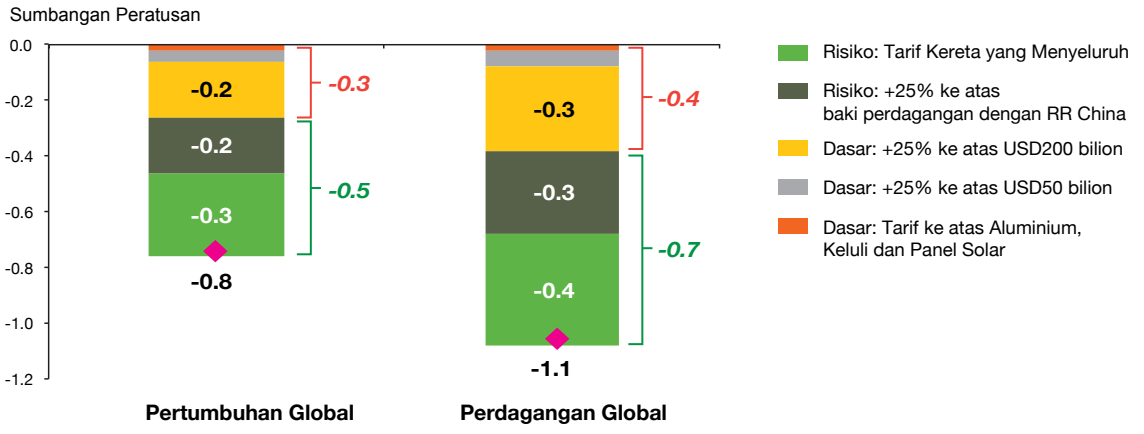
Tindakan perdagangan yang telah dilaksanakan (Tahap 1, 2 dan 3 dalam Jadual 1) dijangka boleh menyebabkan pertumbuhan global tahunan berkurang sebanyak 0.3 mata peratusan[1] (Rajah 1). Bahagian terbesar impak tersebut akan jelas kelihatan pada tahun 2019 berdasarkan tempoh masa pelaksanaan tarif. Pengurangan ini disebabkan terutamanya oleh pelaksanaan tarif ke atas barangan bernilai USD200 bilion oleh AS baru-baru ini, dan tindakan balas oleh RR China yang menyusul kemudian.

Memandangkan ketegangan perdagangan ini berpotensi menjadi semakin meruncing susulan pengumuman lebih banyak tarif oleh AS, anggaran impak daripada dua senario risiko yang boleh menjejaskan pertumbuhan dan perdagangan global telah dibuat:

1) + 25% tarif yang lebih tinggi oleh AS ke atas baki import bernilai USD267 bilion dari RR China, dan tindakan balas oleh RR China[2]; dan

2) Tarif yang menyeluruh ke atas kereta dan alat ganti oleh AS, dan diikuti oleh tindakan balas daripada negara yang terjejas

Rajah 1: Anggaran Impak Tindakan Perdagangan Terhadap Pertumbuhan dan Perdagangan Global



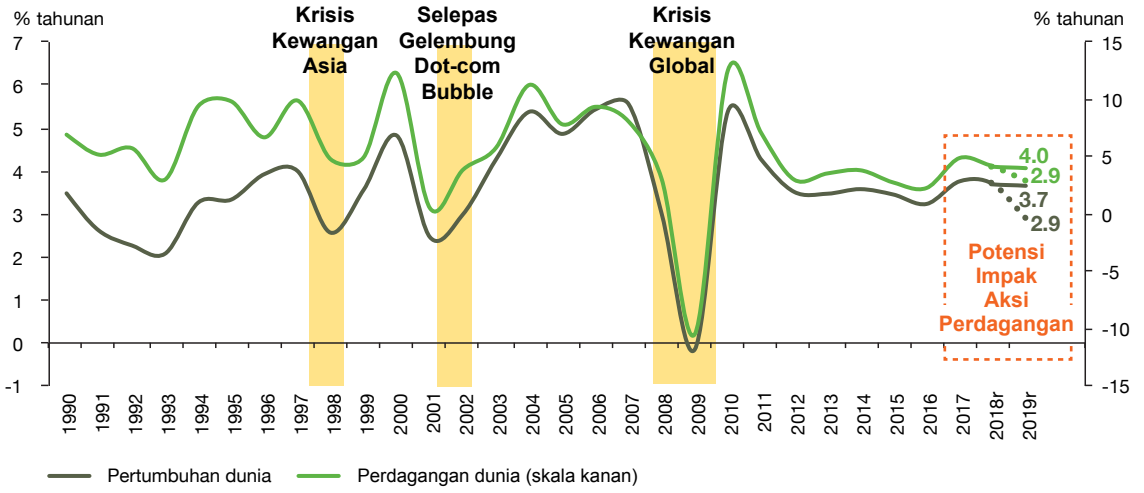
Sumber: Anggaran BNM

Risiko yang menjejaskan pertumbuhan dan perdagangan global akan menjadi lebih teruk sekiranya ketegangan perdagangan terus meningkat. Dalam senario kenaikan tarif yang merangkumi semua baki perdagangan antara AS dengan RR China, pertumbuhan dan perdagangan global dianggarkan lebih rendah dengan tambahan masing-masing sebanyak 0.2 mata peratusan dan 0.3 mata peratusan setiap tahun (Rajah 1). Jika jumlah ini digabungkan dengan tarif yang menyeluruh ke atas semua import kereta oleh AS, pertumbuhan dan perdagangan global dijangka terjejas, masing-masing sebanyak 0.8 mata peratusan dan 1.1 mata peratusan. Keadaan ini boleh dianggap sebagai salah satu kejutan besar terhadap ekonomi global dalam tempoh dua dekad yang lalu (Rajah 2).

[1] Impak ke atas pertumbuhan global pada tahun 2018 dan 2019 masing-masing sebanyak -0.02 mata peratusan dan -0.26 mata peratusan.

[2] Memandangkan nilai jumlah import RR China dari AS (USD150 bilion) kurang daripada nilai jumlah import AS dari RR China (USD505 bilion), dijangka tindakan balas perdagangan oleh RR China adalah melalui pelarasan kadar tarif bagi memadankan kesan tindakan perdagangan oleh AS terhadapnya.

Rajah 2: Pertumbuhan KDNK dan Perdagangan Global Jangka Panjang



Sumber: Prospek Ekonomi Dunia Tabung Kewangan Antarabangsa (IMF) (Oktober 2018), dan anggaran BNM

Impak ke atas Ekonomi Malaysia

Sebagai ekonomi terbuka yang kecil, Malaysia tidak dapat mengelak daripada impak ketegangan perdagangan global yang semakin meruncing. Impak ketegangan perdagangan ke atas ekonomi boleh dinilai melalui saluran perdagangan, pendapatan dan pelaburan. Dengan jumlah perdagangan sebanyak 131% daripada KDNK[3], Malaysia dijangka terjejas terutamanya melalui saluran perdagangan.

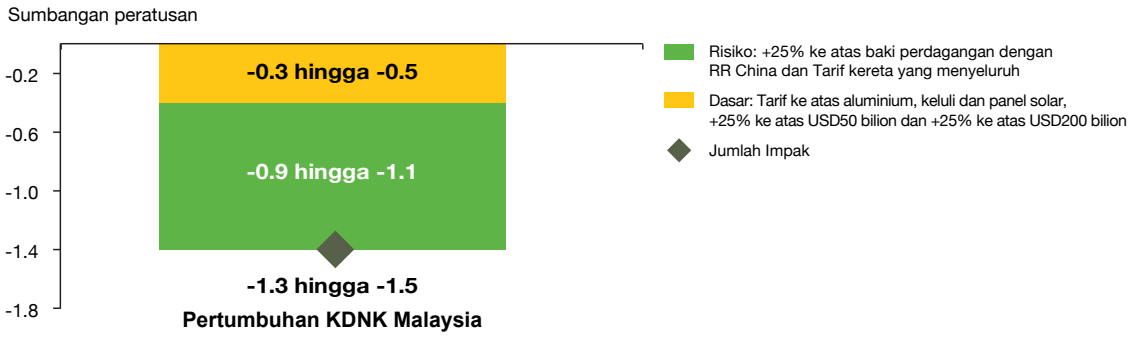
Eksport Malaysia dijangka menerima kesan secara langsung melalui permintaan yang lebih rendah daripada negara yang terjejas dan secara tidak langsung melalui pengeluaran yang lebih perlahan dalam rantaian nilai global. Langkah-langkah perlindungan perdagangan yang dilaksanakan sejak awal tahun 2018 dijangka menjejaskan eksport kasar sebanyak 0.6 - 1.0 mata peratusan. Hal ini terutamanya mencerminkan permintaan akhir yang lebih rendah dari RR China, AS dan EU, yang mencakupi 38.4% permintaan akhir bagi eksport Malaysia. Jika ketegangan perdagangan terus menjadi semakin meruncing, risiko pertumbuhan eksport dijangka lebih teruk. Sekiranya kedua-dua risiko penurunan ini menjadi kenyataan, impak keseluruhan terhadap pertumbuhan eksport Malaysia boleh berkurang sebanyak 1.8 - 2.7 mata peratusan.

Kegiatan perdagangan Malaysia yang menurun dijangka turut memberi kesan limpahan terhadap ekonomi dalam negeri. Khususnya, keadaan ini dijangka menjejaskan perbelanjaan sektor swasta, terutamanya melalui saluran pendapatan dan pelaburan. Bagi para pekerja, terutamanya dalam industri yang berorientasikan eksport, pertumbuhan eksport yang sederhana dijangka menjejaskan peluang pekerjaan dan pendapatan dengan teruk, seterusnya mengurangkan perbelanjaan isi rumah. Pesanan dan hasil eksport yang lebih rendah juga akan memberi kesan negatif kepada keuntungan firma. Akibatnya, keperluan dan keupayaan firma untuk melabur dalam pengembangan kapasiti mengalami kekangan, lantas mengurangkan kegiatan pelaburan swasta untuk tahun itu.

[3] Pada tahun 2017

Dengan mengambil kira semua aspek semasa, ketegangan perdagangan yang semakin meruncing dijangka menjejaskan KDNK Malaysia pada tahun 2019 sebanyak 0.3 - 0.5 mata peratusan (Rajah 3). Walau bagaimanapun, impak keseluruhan terhadap pertumbuhan boleh menyebabkan pengurangan sebanyak 1.3 - 1.5 mata peratusan sekiranya kedua-dua risiko tersebut menjadi kenyataan. Penting juga untuk diberi perhatian bahawa persengketaan perdagangan yang semakin merebak boleh meningkatkan volatiliti pasaran kewangan global dan domestik, seterusnya menimbulkan rintangan tambahan terhadap pertumbuhan.

Rajah 3: Anggaran Impak Ketegangan Perdagangan Terhadap Pertumbuhan KDNK Malaysia



Sumber: Anggaran BNM

Potensi Malaysia untuk memperoleh manfaat daripada peluang penggantian perdagangan

Namun begitu, wujud potensi beberapa kesan pengimbangan. Sesetengah negara serantau bakal memperoleh manfaat daripada potensi lencongan arah perdagangan dari RR China. Negara-negara tersebut termasuk Malaysia, Thailand, Indonesia dan Vietnam. Secara kolektif, potensi lencongan arah import AS dari RR China ke negara lain dianggarkan berjumlah sehingga USD140 bilion[4]. Walaupun negara-negara ini secara individu berpotensi untuk mencatat pertumbuhan eksport yang lebih tinggi, hal ini tidak dapat mengimbangi sepenuhnya kesan pertumbuhan global yang lebih rendah terhadap kegiatan perdagangan.

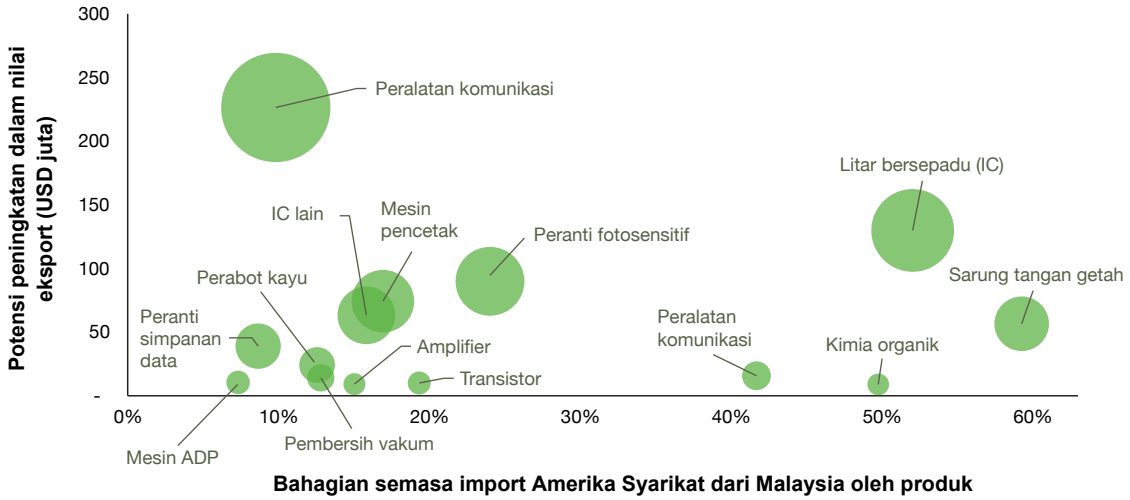
Daripada jumlah ini, Malaysia berpotensi untuk memperoleh manfaat daripada penggantian perdagangan dengan anggaran sehingga USD970 juta[5]. Ini termasuk produk Malaysia yang sudah pun mendapat tempat di AS (ditakrifkan sebagai eksport dari Malaysia yang menyumbang sekurang-kurangnya 5% daripada pasaran AS), dan mempunyai keupayaan untuk meningkatkan kapasiti pengeluaran. Produk yang dijangka memberi manfaat untuk Malaysia kebanyakannya dalam industri E&E, seperti mesin elektrik, litar bersepadu elektronik dan separa konduktor untuk sel panel solar (Rajah 4).

Manfaat daripada lencongan arah perdagangan boleh mengurangkan impak negatif ketegangan perdagangan terhadap pertumbuhan eksport kasar Malaysia pada tahun 2019, sebanyak kira-kira 0.1 - 0.4 mata peratusan. Keadaan ini seterusnya akan memberi manfaat kepada perbelanjaan sektor swasta, lantas berpotensi mengurangkan kesan akibat permintaan domestik dan pertumbuhan KDNK yang menjadi sederhana.

[4] Dianggarkan menggunakan keanjalan permintaan import AS untuk barangan dari RR China yang dikenakan tarif. Keanjalan yang digunakan adalah berdasarkan metodologi yang dibangunkan oleh Kee, Niccita & Olarreaga (2008), "Import Demand Elasticities and Trade Distortions". Produk yang mempunyai keanjalan lebih tinggi menunjukkan kemungkinan besar akan beralih arah dari RR China, tertakluk kepada beberapa keadaan (misalnya kemampuan negara lain untuk menyerap permintaan yang lebih tinggi).

[5] Lencongan arah perdagangan ke Malaysia telah diselaraskan dengan mengambil kira kekangan penggunaan kapasiti dalam sektor perkilangan.

Rajah 4: Eksport Malaysia ke AS: Potensi untuk Memperoleh Manfaat daripada Penggantian Perdagangan



Nota: Saiz gelembung mencerminkan potensi peningkatan dalam nilai eksport. Bagi memudahkan pemahaman, rajah hanya menunjukkan produk import AS yang sekurang-kurangnya 5% daripada import tersebut diperoleh dari Malaysia.

Sumber: ITC Trade Map, Global Trade Atlas, dan anggaran BNM

Bukti anekdot daripada firma

Secara keseluruhan, impak ketegangan perdagangan dua hala ke atas prestasi eksport Malaysia sebahagian besarnya bergantung pada kebolehgantian produk yang terjejas, kekangan kapasiti perkilangan dan tawaran nilai firma Malaysia. Dapatan daripada interaksi dan perbincangan Bank Negara Malaysia (BNM)[6] dengan pihak industri mengesahkan bahawa beberapa syarikat tempatan dalam industri E&E telah memperoleh manfaat daripada pesanan yang meningkat daripada AS, berikutan terdapatnya syarikat yang menukar pesanan daripada RR China kepada Malaysia untuk mengelak tarif yang tinggi terhadap import RR China.

Walau bagaimanapun, kekangan kapasiti perkilangan boleh mengehadkan potensi keuntungan penggantian ini bagi syarikat-syarikat tersebut. Kekangan pengeluaran boleh menyebabkan pesanan bagi pasaran eksport lain untuk beralih arah ke pusat pengeluaran yang berbeza dalam rantaian nilai global. Hal ini telah dilaporkan oleh beberapa syarikat subsidiari firma multinasional tempatan yang hanya mencatat peningkatan kecil dalam jumlah eksport walaupun berlaku lencongan arah perdagangan.

Sebaliknya, firma yang terjejas akibat tarif yang menyeluruh telah melaporkan mereka mengalami impak yang neutral ataupun negatif yang sederhana. Sesetengah pengilang produk keluli tempatan telah berhenti mengeksport ke AS berikutan tarif yang menyeluruh ke atas import keluli oleh AS. Sementara itu, pengilang panel dan komponen solar melaporkan bahawa tarif yang menyeluruh ke atas panel solar oleh AS tidak menjejaskan jumlah eksport dan pengeluaran mereka kerana permintaan yang kukuh.

[6] Dijalankan oleh pasukan Pengawasan Ekonomi Wilayah BNM

Kesimpulan dan Strategi Dasar

Liputan produk yang dikenakan tarif yang semakin meluas dan disusuli oleh tindakan balas selanjutnya boleh menyebabkan ketegangan perdagangan semasa semakin meruncing. Hal ini boleh mencetus perang perdagangan global yang tidak mungkin ada pemenangnya. Keadaan ini boleh berlaku memandangkan kesalinghubungan perdagangan yang kukuh antara negara dalam landskap global semasa. Ekonomi yang terjejas oleh tindakan perdagangan ini bukan sahaja akan menghadapi prospek pertumbuhan yang semakin lemah melalui perdagangan yang merosot, tetapi juga melalui volatiliti yang tinggi dalam pasaran kewangan, yang boleh memburukkan lagi impak ketegangan perdagangan terhadap pertumbuhan.

Dalam persekitaran global semasa yang sangat tidak menentu ini, strategi dasar yang tegas dan tepat pada masanya menjadi penting demi memastikan Malaysia kekal berdaya tahan serta berada pada kedudukan yang baik untuk memperoleh manfaat serta dapat mengurangkan risiko yang berpunca daripada dasar perdagangannya yang terbuka. Pertama, reformasi struktur bagi meningkatkan fleksibiliti ejen ekonomi untuk bertindak balas terhadap kejutan luaran perlu terus dilaksanakan. Hal ini termasuk menggalakkan industri nilai ditambah yang tinggi, mempelbagaikan produk dan pasaran eksport, meningkatkan fleksibiliti pasaran pekerja, di samping menarik minat pelaburan berkualiti yang akan meningkatkan kepelbagaian ekonomi secara keseluruhan dan mewujudkan pekerjaan bernilai tinggi.

Kedua, kedudukan Malaysia dalam rantaian nilai global perlu dikaji semula bagi memanfaatkan peluang untuk mengembangkan dan memperkukuh peranannya dalam ekosistem global. Ketiga, Malaysia perlu terus berusaha secara proaktif untuk mewujudkan pakatan perdagangan pelbagai hala dan dua hala dengan ekonomi lain. Yang penting, strategi dasar ini akan menyumbang ke arah memperkukuh daya tahan dan keupayaan ekonomi Malaysia menghadapi masa hadapan.