



La liberalización comercial en el Caribe

Desde mediados de los años noventa, los gobiernos de los países del Caribe han demostrado su firme determinación de liberalizar el comercio exterior. ¿Qué medidas han adoptado? ¿Qué resultados han obtenido y qué nuevas medidas deberían considerar?

*Janet Stotsky, Esther Suss y
Stephen Tokarick*

EN 1994-98, la región del Caribe (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, y Trinidad y Tabago) obtuvo resultados económicos generalmente satisfactorios —aunque con grandes diferencias entre un país y otro— pese a las conmociones financieras internacionales que afectaron a muchas economías en desarrollo de América Latina y Asia. La tasa anual media de crecimiento real del PIB durante este período se situó en un 2,5%, aproximadamente, variando de más de un 7% en Suriname a -0,5% en Jamaica (cuadro 1). En general, se mantuvieron una baja tasa de inflación y una balanza de pagos viable, en tanto que los déficit en cuenta corriente fueron contrarrestados con creces por la afluencia de inversión directa y la asistencia financiera en condiciones concesionarias. Estos resultados obedecieron, en gran medida, a la adopción de sólidas políticas macroeconómicas y reformas estructurales, destacándose la privatización y las medidas adoptadas para mejorar la competitividad en el sector de los servicios (por ejemplo, los servicios de telecomunicaciones). En 1998, la región tenía unos 6,5 millones de habitantes, un PIB agregado de unos US\$24.000 millones, y un ingreso per cápita de US\$3.700, frente al nivel de US\$3.900 de América Latina.

Si bien las actividades económicas tradicionales —como la agricultura y la extracción de recursos naturales— siguen sustentando las economías de la región, en los últimos años se ha observado un auge del turismo y otros servicios. Debido a su tamaño, estas

economías son muy abiertas, y el volumen de bienes y servicios importados y exportados equivale, en promedio, a más del 100% del PIB. Dados el alto grado de apertura, y el tamaño relativamente reducido de las bases de producción y exportación, muchos de estos países son vulnerables ante las perturbaciones externas. Sin embargo, estas perturbaciones no afectan a todos los países del mismo modo. Por ejemplo, la reciente alza del petróleo ocasionó un aumento de los ingresos de exportación en Trinidad y Tabago y, al mismo tiempo, un aumento de los costos de importación en gran parte de la región.

En los últimos años, muchos de estos países han visto sus mecanismos de exportación preferencial reducidos o amenazados, y algunos han perdido los privilegios comerciales de que gozaban sus principales productos (banano, prendas de vestir, azúcar, etc.). Además, la asistencia de carácter concesionario y las donaciones externas destinadas a la región se han reducido.

Desde mediados de los años noventa, los gobiernos de la región han adoptado importantes medidas para mejorar la integración de su país en la economía mundial a fin de mejorar la productividad. Por lo general, estas medidas han tenido por objeto fortalecer la integración comercial de la región, que se considera un paso importante para establecer una cooperación aún más estrecha en materia monetaria y económica. En este sentido, la creación, en 1983, de la Unión Monetaria del Caribe Oriental y del Banco Central del Caribe Oriental, integrados por Anguila, Antigua y Barbuda, Dominica, Granada,

Montserrat, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, y San Vicente y las Granadinas, ha permitido mantener tipos de cambio estables y una baja tasa de inflación. La tendencia a la integración mundial se inició con la eliminación (o la reducción) de las restricciones al comercio y los pagos en los años ochenta. En esta primera etapa, los países empezaron a dismantlar los mecanismos de licencia de importación y exportación, y a reducir los controles cambiarios. En los años noventa, se adoptaron nuevas medidas de liberalización comercial, y recientemente los países de la región han suscrito un acuerdo con varios países de América Latina para formar la Asociación de Estados del Caribe. Asimismo, los países de la región han firmado varios protocolos con mercados de mayor magnitud, incluido Estados Unidos (la Iniciativa sobre la Cuenca del Caribe), y tienen intenciones de unificar sus economías y mercados en el marco de la Comunidad del Caribe (CARICOM) en los próximos años.

Si bien es difícil cuantificar el efecto que ha tenido la liberalización comercial hasta ahora, las cifras preliminares parecen indicar que el aumento de la exportación ha favorecido a los países del Caribe y ha redundado en un mayor crecimiento económico. La reducción de los aranceles, que ha sido parte integral de la estrategia de liberalización, parece haber reducido el ingreso tributario de algunos países, lo cual destaca la necesidad de emprender reformas en los sistemas tributarios.

Avances recientes en la liberalización comercial

La creación, en los años setenta, de un mercado común y la eliminación de la mayoría de las restricciones cuantitativas

constituyeron pasos importantes en el proceso de integración. La adopción, en 1973, del Arancel Exterior Común (AEC), que establece aranceles comunes para las importaciones que no proceden de la región, así como los protocolos comerciales sobre servicios y el libre movimiento de la mano de obra y el capital dentro de la región, fueron otro paso importante en la integración de la región a la economía mundial. Estas medidas dieron lugar a un aumento de la exportación, especialmente de productos básicos no tradicionales, y a una expansión de los flujos comerciales intrarregionales.

Con el fin de acelerar la liberalización comercial en consonancia con las tendencias mundiales, los países de CARICOM convinieron en adoptar un calendario de reducciones progresivas del AEC a partir de 1991. El objetivo fue reducir por etapas el arancel máximo del AEC, de un 45% a un 20% en 1998. Los aranceles impuestos en el marco del AEC varían según el producto básico en cuestión. La mayoría de los productos básicos se clasifican como competidores (si la producción regional cubre un 75% de la demanda regional, como mínimo) o no competidores, y cada grupo se subdivide en insumos (primarios, intermedios y de capital) y bienes finales. Las tasas son de 0% ó 5% para los insumos no competidores, 10% para los insumos primarios y de capital competidores, 15% para los insumos intermedios competidores y 20% en el caso de todos los bienes finales. (Asimismo en el marco del acuerdo que estableció el AEC se contemplan tasas especiales para los productos agrícolas, exenciones arancelarias en función del desarrollo económico y cierto grado de discreción nacional en la fijación de las tasas arancelarias). Aproximadamente la mitad de los países de la región —cuyo comercio representa la mayor parte del volumen comercial regional— han

Cuadro 1
Países del Caribe: Indicadores resumidos
(Promedios de 1994–98, salvo otra indicación)

| | PIB nominal per cápita 1998 (Miles de dólares) | PIB nominal 1998 (Millones de dólares) | Población 1998 (Millones) | Tasa de crecimiento del PIB real (Porcentaje) | Índice de precios al consumidor (Variación porcentual) | Saldo en cuenta corriente (Porcentaje del PIB) | Exportación e importación de bienes y servicios (Porcentaje del PIB) | Déficit con- solidado del sector público (Porcentaje del PIB) | Gasto del gobierno central (Porcentaje del PIB) |
|---------------------------------|--|--|---------------------------------|---|--|--|--|---|---|
| Antigua y Barbuda | 8.833 | 617 | 0,07 | 3,5 | 1,9 | -11,2 | 171,0 | -5,4 | 25,7 |
| Bahamas | 14.450 | 4.190 | 0,29 | 2,4 | 1,4 | -10,3 | 102,2 | -1,4 | 20,4 |
| Barbados | 8.212 ¹ | 2.389 | 0,27 ¹ | 4,0 | 2,2 | 3,5 | 121,8 | 0,6 | 31,7 |
| Belice | 2.820 ¹ | 682 | 0,23 ¹ | 2,4 | 2,3 | -3,3 | 105,7 | -4,3 | 27,7 |
| Dominica | 3.100 | 260 | 0,07 | 2,6 | 1,4 | -12,3 | 115,6 | -1,4 | 36,3 |
| Granada | 3.209 | 336 | 0,10 | 4,5 | 1,9 | -9,5 | 111,3 | -2,4 | 31,3 |
| Guyana | 932 ¹ | 726 | 0,77 | 5,8 | 8,6 | -14,7 | 211,3 | -1,8 | 39,2 |
| Jamaica | 2.604 | 6.880 | 2,64 | -0,5 | 23,5 | -2,4 | 122,5 | -4,2 | 32,5 |
| Saint Kitts y Nevis | 6.935 | 291 | 0,04 | 5,2 | 4,1 | -22,0 | 147,4 | -3,8 | 34,5 |
| Santa Lucía | 4.013 | 610 | 0,15 | 2,7 | 2,8 | -8,9 | 118,2 | 1,4 | 27,4 |
| San Vicente y las Granadinas | 2.745 | 316 | 0,12 | 3,2 | 2,4 | -15,3 | 118,2 | -0,3 | 31,2 |
| Suriname | 1.495 | 640 | 0,43 | 7,2 | 246,4 | 6,4 | 174,7 | -3,1 | 40,9 |
| Trinidad y Tabago | 4.565 | 6.083 | 1,33 | 4,1 | 5,0 | -2,0 | 95,8 | 0,4 | 27,0 |
| Región ² | 3.684 ³ | 24.020 | 6,52 | 2,6 | 16,9 | -4,3 | 116,9 | -1,7 | 28,9 |

Fuentes: FMI, informes sobre la evolución económica reciente.

¹ 1997.

² Promedios ponderados en función del PIB nominal en dólares de EE.UU.

³ PIB nominal agregado per cápita.

Cuadro 2
Flujos comerciales de CARICOM
 (Porcentaje del PIB)

| | 1993 | Promedio 1996-97 | 1997 |
|--|------|---------------------|------|
| Exportación de CARICOM a otras regiones ^{1, 2} | 21,5 | 22,9 | 22,4 |
| <i>de las cuales:</i> | | | |
| Exportación de la OECO a otras regiones ^{3, 4} | 14,7 | 9,3 | 9,1 |
| Importación de CARICOM de otras regiones ^{1, 2} | 37,0 | 42,5 | 45,5 |
| <i>de las cuales:</i> | | | |
| Importación de la OECO de otras regiones ^{3, 4} | 43,1 | 42,6 | 43,2 |
| Partidas informativas: | | | |
| Flujos comerciales dentro de CARICOM ² | 3,6 | 4,5 | 4,6 |
| Exportación de la OECO a CARICOM ⁴ | 5,3 | 4,2 | 4,3 |
| Importación de la OECO de CARICOM ⁴ | 12,7 | 12,9 | 13,1 |

Fuente: Secretaría de CARICOM y estimaciones del personal del FMI.

Notas: La sigla CARICOM corresponde a la Comunidad del Caribe; la sigla OECO corresponde a la Organización de los Estados del Caribe Oriental.

¹ No se incluyen datos sobre Antigua y Barbuda, las Bahamas, Haití ni Suriname.

² Como porcentaje del PIB de CARICOM.

³ La OECO está integrada por Anguila, Antigua y Barbuda, las Islas Vírgenes Británicas, Dominica, Granada, Montserrat, Santa Lucía, Saint Kitts y Nevis, y San Vicente y las Granadinas.

⁴ Expresadas como porcentaje del PIB de la OECO.

efectuado la reducción final del AEC. Algunos de los demás países, sobre todo las economías más pequeñas, no han aprobado la reducción final debido principalmente a la imposibilidad de reponer el ingreso perdido y a la inquietud con respecto a la capacidad de los productores nacionales para prosperar en un entorno más competitivo. Cuando su ingreso fiscal lo permita, los países de CARICOM deberían seguir reduciendo sus aranceles máximos para reducir la dispersión arancelaria y la protección efectiva.

Los efectos de la liberalización comercial

La liberalización conlleva costos y beneficios. Por una parte, supone un beneficio ya que bajan los aranceles y, por ende, los precios de los insumos; los consumidores pueden escoger entre una gama de bienes más amplia a precios menores, y las perspectivas de exportación mejoran a medida que el empleo y el producto aumentan en los sectores de bienes y servicios comerciables en el exterior. Por otra parte, la baja de los aranceles puede reducir el producto y el empleo en sectores que tienen que hacer frente a la mayor competencia de productos externos con costos menores. El saldo neto depende invariablemente de la estructura de las economías y de la flexibilidad de salarios y precios que permita el pleno reajuste de los precios relativos tras la liberalización.

Las cifras preliminares indican que la liberalización comercial de la región ha tenido beneficios netos considerables. Una vez eliminadas las barreras intrarregionales en los años setenta, se estimó que las reducciones del AEC generarían un aumento de las importaciones procedentes de los países exteriores a la región y —a medida que la liberalización se tradujera en una asignación de recursos más eficiente— un aumento de las exportaciones. Al reducirse el AEC, las importaciones de los

países de CARICOM —procedentes de los países de CARICOM y de otras regiones— aumentaron como porcentaje del PIB (cuadro 2). Pese a que la exportación de la región del Caribe también aumentó tras la liberalización, la tasa de expansión fue menor que la tasa de aumento de la importación. Uno de los principales factores que ha frenado la expansión de la exportación de la región ha sido la disminución, desde 1994, de la exportación de productos básicos, sobre todo, de banano de los países de la Organización de los Estados del Caribe Oriental (OECO), como consecuencia de condiciones climáticas poco favorables y la pérdida de acceso preferencial a los mercados. Las exportaciones no tradicionales, incluidos los productos agrícolas (pero excluidos el azúcar y el banano), aumentaron durante este período observándose una mayor especialización en la producción de bienes y servicios, como el turismo, de acuerdo con las ventajas comparativas de los países.

Asimismo, al permitir que los precios reflejen en mayor medida los costos de producción, la liberalización comercial ha desplazado recursos hacia sectores en que los países del Caribe gozan de ventajas comparativas. El sector de servicios comerciables se ha ampliado, y el turismo y los servicios de información registraron un aumento equivalente al 40% del PIB en 1998, frente a un 25% en 1994. Sin embargo, algunos sectores de productos comerciables han registrado una contracción debido a la mayor competencia de productores exteriores a la región y a la existencia de otros acuerdos comerciales, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), que establecieron concesiones comerciales para México pero no para la región del Caribe. Un ejemplo es el sector de prendas de vestir, que registró una rápida expansión en los años ochenta y una disminución en los años noventa, pese a la creciente liberalización.

Finalmente, la liberalización comercial redundó en una mayor prosperidad. Además de la mayor variedad de bienes, las estimaciones indican que los precios de los bienes se reducen. La proporción de las importaciones en la cesta de bienes y servicios de consumo de los países del Caribe es muy elevada: 75% en Saint Kitts y Nevis y 50% en Jamaica. Tras ajustar los datos a fin de tener en cuenta cambios de política que podrían distorsionar las comparaciones —como la adopción de medidas fiscales que incluyen aumentos de los impuestos sobre las importaciones—, las cifras parecen indicar que los precios nacionales de las importaciones aumentaron más lentamente excluidos los aranceles.

Según los datos disponibles, la liberalización comercial ha elevado la inversión en la región. Si bien las cifras varían de un país a otro, la inversión global de la región pasó aproximadamente de un valor equivalente al 26,5% del PIB en 1994 a 28,5% en 1998. Asimismo, la proporción correspondiente a la inversión extranjera directa aumentó de 4,5% a 6,5%, aproximadamente, durante el período. La baja de los aranceles permitió reducir los costos de los bienes intermedios y de capital esenciales para el sector manufacturero de las economías más grandes de la región (Barbados, Jamaica, y Trinidad y Tabago).

Repercusiones en el ingreso fiscal; otras medidas de reforma tributaria

Dado que los impuestos sobre el comercio internacional —como los aranceles aduaneros y los cargos por servicios—

representan importantísimas fuentes de ingreso para la mayoría de los países de CARICOM, el efecto de la reducción de los aranceles sobre el ingreso es considerable (véase Ebrill y otros autores, 1999). Debido a la liberalización, la razón global entre los aranceles de importación y el valor de las importaciones, medido según el arancel recaudado, se redujo aproximadamente a un 6,75% en 1998, frente a 8,75% en 1994. Los ingresos arancelarios como porcentaje del PIB se redujeron a un 4,5%, frente a un 4,75%, a pesar de que durante este período el valor de las importaciones como porcentaje del PIB aumentó de 40% a 46%, aproximadamente.

Como consecuencia de la liberalización comercial y la probable pérdida de ingresos que conlleva, es esencial que los países del Caribe sigan adoptando medidas de reforma del sistema tributario, haciendo hincapié en la ampliación y el afianzamiento de los impuestos nacionales, así como en la armonización de los impuestos regionales para facilitar la integración y los procesos administrativos. Deberán adoptarse medidas para armonizar y fortalecer los impuestos nacionales sobre las ventas, como se hizo en Barbados y Trinidad y Tabago, donde los impuestos al valor agregado reemplazaron el régimen deficiente de los impuestos sobre el consumo y los servicios especiales. En muchos países del Caribe, los impuestos al consumo tienden a excluir los servicios y los márgenes distributivos, y cubren el sector de los servicios, que registra el mayor crecimiento en estas economías, de manera deficiente o con distorsiones.

En los países que no aplican un impuesto al valor agregado, un primer paso sería reformar el impuesto sobre el consumo de modo que tenga características similares al impuesto sobre el consumo general adoptado en Jamaica o a otros impuestos regionales al valor agregado. La adopción de un impuesto de este tipo bien concebido contribuiría a eliminar las distorsiones que afectan las decisiones de consumo y de producción, eliminaría los impuestos en cascada (la imposición múltiple sobre un mismo bien cada vez que éste se revende en cadena de producción, por ejemplo, al pasar del importador al mayorista y luego al minorista) y reduciría la carga tributaria sobre las exportaciones y la utilización de bienes de capital. Sin embargo, para facilitar la administración tributaria, el impuesto sobre el valor agregado deberá contemplar un nivel mínimo por debajo del cual los pequeños contribuyentes no estarían obligados a declarar o pagar impuestos. Asimismo, los impuestos selectivos podrían complementar los impues-

tos al consumo de amplia base y deberían aplicarse tanto a la producción nacional como a las importaciones (previéndose descuentos en el caso de las exportaciones). Deberán limitarse, sin embargo, a una gama reducida de productos —como el alcohol, el tabaco y el petróleo— que producirían ingresos tributarios sustanciales (véase FMI, Departamento de Finanzas Públicas, 1995).

Conclusión

La liberalización comercial ha creado nuevas oportunidades para los países del Caribe, pero los avances de estos países deben evaluarse en el contexto de la liberalización en otras regiones. Para evitar un deterioro de la competitividad externa, los países del Caribe tendrán que liberalizar el comercio al mismo ritmo que otras regiones (sobre todo América Central y del Sur). Dado que la liberalización puede intensificar la competencia externa y suprimir las ventajas que ofrecen los acuerdos comerciales preferenciales, debe ir acompañada de reformas que mejoren la productividad y reduzcan los costos de modo que los países puedan incrementar su participación en los mercados. Por lo tanto, es necesario una flexibilidad de los precios y de los salarios que permita mayor eficiencia en la utilización de los recursos tras la liberalización.

Por último, el componente más importante de la liberalización es la reducción del nivel global de los aranceles. Si la reducción del AEC se contrarresta con otros impuestos sobre el comercio (impuestos de timbre, recargos a las importaciones e impuestos discriminatorios sobre el consumo interno) por temores de posibles pérdidas de ingreso, los beneficios esperados podrían no materializarse. Por lo tanto, las autoridades deberán hacer frente a la posibilidad de reducción del ingreso fiscal reformando el régimen tributario, principalmente mediante el remplazo de los impuestos actuales sobre el consumo y los servicios especiales por impuestos al valor agregado, la reducción de las exenciones arancelarias, la mejora de la administración tributaria y aduanera y la armonización de los impuestos de toda la región. **F&D**

Referencias:

Ebrill, Liam, Janet Stotsky y Reint Gropp, 1999, Revenue Implications of Trade Liberalization, *Occasional Paper No. 180* (Washington: Fondo Monetario Internacional).

FMI, personal del Departamento de Finanzas Públicas, 1995, "Domestic Consumption and Production taxes", capítulo 3 de *Tax Policy Handbook*, compilado por Parthasarathi Shome (Washington: Fondo Monetario Internacional). Págs. 71–118.



Janet Stotsky,
economista principal en
la División del Caribe II
del Departamento del
Hemisferio Occidental
del FMI.



Esther Suss,
economista principal
en la División del
Caribe I del
Departamento del
Hemisferio Occidental
del FMI.



Stephen Tokarick,
economista en la
División del Caribe II
del Departamento del
Hemisferio Occidental
del FMI.