



# La liberalización comercial en Tanzania

Tras el deterioro económico que sufrió Tanzania en los años setenta y principios de los ochenta, las autoridades nacionales adoptaron audaces medidas de liberalización comercial. ¿En qué grado han mejorado los resultados económicos y qué enseñanzas pueden obtener otros países en desarrollo?

*Oussama Kanaan*

**S**I BIEN hay amplio consenso entre los encargados de la política económica en cuanto al costo económico que representa la postergación de la liberalización comercial, varios países, incluidos muchos con ideologías de tipo socialista, siguen aferrados a un régimen comercial autárquico. La experiencia de Tanzania, que hace varias décadas tenía características similares a las que hoy presentan estos países, ofrece importantes enseñanzas.

## La situación en el pasado

A fines de los años sesenta, Tanzania adoptó una estrategia de desarrollo inspirada en el concepto de socialismo autosuficiente estipulado en la Declaración de Arusha de 1967. Uno de los objetivos clave era promover la industria pesada y la autosuficiencia en la producción de alimentos mediante la sustitución de las importaciones. Dicha estrategia se basó en dos componentes: primero, una serie de ambiciosos programas quinquenales de inversión encaminados sobre todo a fomentar la expansión del sector industrial con uso intensivo de capital y financiar proyectos de infraestructura y, segundo, una serie de grandes empresas públicas que dominaban la mayoría de los sectores, con poderes monopolísticos para fijar los precios, y comercializar y procesar los productos agrícolas y que, a mediados de los años setenta se habían convertido en los mayores importadores y exportadores del país.

Durante toda la década de los setenta, las autoridades recurrieron a las restricciones comerciales como principal mecanismo para

alcanzar sus objetivos de desarrollo. Los productores de cultivos de exportación (principalmente café, nuez de anacardo, sisal, té y tabaco), tradicionalmente la principal fuente de ingresos de exportación, estaban obligados a vender sus productos a empresas paraestatales a precios considerablemente inferiores a los precios internacionales. Los exportadores de productos no tradicionales estaban obligados a ceder la mayor parte de sus ingresos en divisas, utilizar un sistema complicado y no transparente de permisos de exportación y obtener una licencia para cada envío, lo cual otorgaba a los ministerios facultades para reglamentar ad hoc una amplia gama de exportaciones. Asimismo, las importaciones estaban sujetas a asignaciones administrativas de divisas y a un sistema de licencias que se tornó cada vez más restrictivo hacia el final de los setenta, a medida que los ingresos en divisas fueron reduciéndose.

Los productores de los cultivos de exportación se encontraron en una situación en que los precios de oferta bajaban constantemente en relación con el índice de precios al consumidor y los precios internacionales. Estas bajas se debieron a la apreciación del tipo de cambio real, la creciente ineficiencia de las juntas de comercialización y la política estatal de fomentar la producción de alimentos en detrimento de las exportaciones. Además, Tanzania fue objeto de perturbaciones económicas debido a factores fuera de su control, como las sequías y el deterioro de la relación de intercambio. En consecuencia, en el período 1970-82, la producción de cultivos de

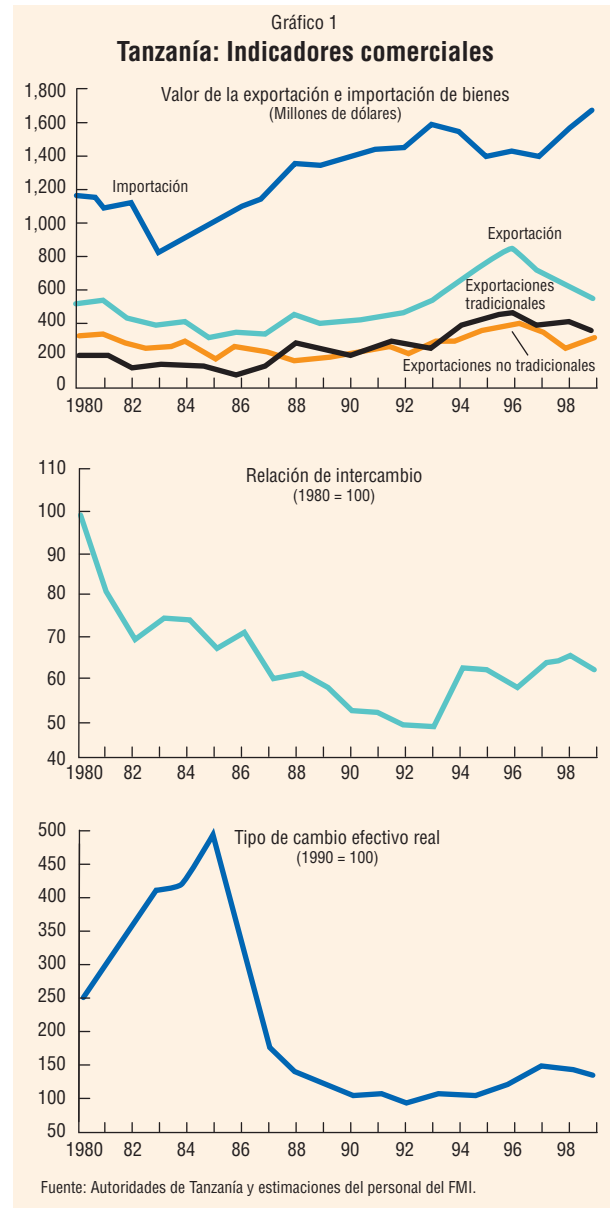
exportación per cápita se redujo un 50%, en tanto que la producción de alimentos como proporción de la producción agropecuaria total aumentó. Las otras exportaciones (no tradicionales) también disminuyeron acusadamente durante este período, debido a la imposición de controles administrativos. La baja de los ingresos de exportación no tardó en reflejarse en una insuficiencia de divisas, y la consiguiente reducción de las importaciones de bienes intermedios y materias primas dio lugar a fuertes reducciones de la producción y a un deterioro de la infraestructura del país.

La estructura distorsionada de los incentivos del sector de bienes exportables y la consiguiente contracción del sector empeoró la situación fiscal. La disminución de los flujos comerciales redujo los ingresos externos y ocasionó un cambio radical en su composición, con lo cual los ingresos generados por los aranceles de importación, como proporción del ingreso presupuestario total, disminuyeron a un 11% en 1979/80 (de julio de 1979 a junio de 1980), frente al nivel de 22% registrado en 1969/70. Cada vez más, el ingreso público fue dependiendo de las transferencias de las empresas públicas, cuya rentabilidad se veía socavada por la insuficiencia de las importaciones y el aumento de los costos de explotación. En lo que respecta al gasto, las subvenciones y las transferencias a las empresas públicas aumentaron rápidamente, en tanto que los gastos esenciales de explotación y mantenimiento tuvieron que reducirse, con efectos negativos sobre la masa de capital y la infraestructura del país. La intensificación de los desequilibrios fiscales dio lugar a fuertes presiones inflacionarias y, al mismo tiempo, a una acumulación de los pagos externos y a una mayor dependencia con respecto al crédito externo.

### Liberalización comercial

A comienzos de los años ochenta Tanzania registró graves desequilibrios financieros. La situación de los pagos externos se mantuvo precaria, caracterizándose por frecuentes insuficiencias de divisas y un intensivo recurso al respaldo financiero de la balanza de pagos. En 1980-85, el tipo de cambio efectivo real aumentó un 16% y la exportación real disminuyó a una tasa anual del 10% (gráfico 1). Surgieron grandes desequilibrios en las cuentas fiscales y externas, y al final de 1985 las reservas oficiales brutas habían disminuido a un nivel equivalente a menos de una semana de importaciones. A mediados de los años ochenta, se admitía que las excesivas restricciones sobre el comercio exterior y la consiguiente reducción de la exportación estaban afectando gravemente a la actividad económica. Para hacer frente a estos problemas, en 1996 se adoptó un programa de recuperación económica con el fin de revitalizar el sector de la exportación mediante la eliminación de las distorsiones costo-precio y la aplicación de medidas de liberalización de la importación.

Uno de los objetivos centrales del programa de reforma era elevar la rentabilidad de los cultivos comerciales creando nuevas vías para su comercialización y permitiendo que los agricultores recibieran una mayor proporción de los ingresos de exportación. Si bien las autoridades intentaron reestructurar las juntas de comercialización y mejorar su eficiencia, reemplazando las empresas paraestatales por "cooperativas" que tuvieran cierta flexibilidad para establecer el precio al productor, sólo en 1994 se permitió que el sector privado participara

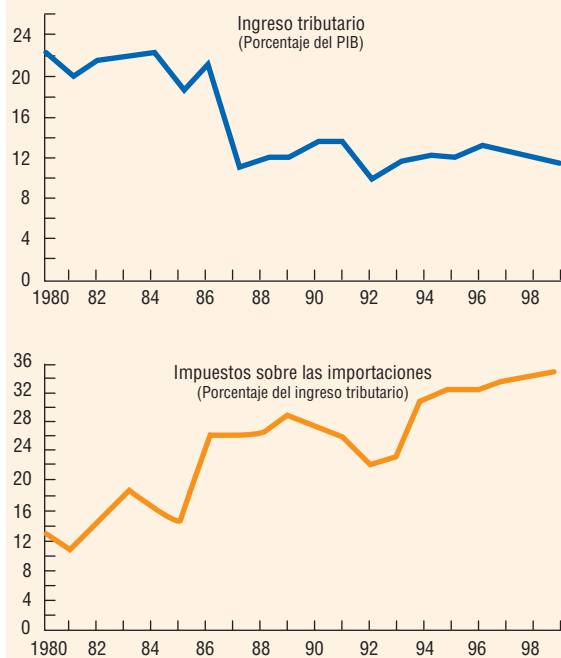


en la comercialización y el procesamiento de los cultivos comerciales, se desmanteló el poder "monopsonista" de estas juntas (un solo comprador y muchos vendedores).

Asimismo, se suprimieron paulatinamente las restricciones sobre la exportación de cultivos no tradicionales, comenzando con la adopción, en 1985/86, de un sistema que permitía a los exportadores retener una mayor proporción de los ingresos de exportación para financiar sus importaciones. En 1993/94 se abolieron el sistema de licencias de exportación, incluidas las que se aplicaban a los cultivos tradicionales, el registro obligatorio de empresas de exportación, y los requisitos de cesión de divisas. Al final de 1999, se habían eliminado prácticamente todas las restricciones sobre las exportaciones.

La progresiva reactivación de las exportaciones permitió una continua liberalización de las restricciones cambiarias y facilitó la liberalización de las importaciones. En este sentido,

Gráfico 2  
Tanzanía: Indicadores del ingreso tributario



Fuente: Autoridades de Tanzania y estimaciones del personal del FMI.

la racionalización, en 1988, de los aranceles de importación fue un paso importante que redujo el arancel medio, ponderado en función del volumen de comercio, a un 23%, frente a un 35% en 1986. En 1988–90, esta reducción se complementó con dos medidas fundamentales de liberalización: la adopción de un sistema de licencias automáticas y la creación de un mecanismo en virtud del cual se ofrecieron licencias a los importadores que contaban con divisas propias para financiar ciertas importaciones. Sin embargo, estos mecanismos tuvieron un alcance limitado hasta que se eliminaron todas las asignaciones administrativas de divisas y se abolieron las licencias de importación en el marco de una intensificación a gran escala de la liberalización, en 1991–93.

La liberalización de las restricciones comerciales fue respaldada por firmes medidas de estabilización macroeconómica, que redujeron sustancialmente la inflación, y por medidas de corrección de los desajustes cambiarios, que se reflejaron en una pronunciada depreciación del tipo de cambio efectivo real. Debido a los incentivos cada vez más favorables a la exportación, la tasa anual de crecimiento real de la exportación de productos básicos se elevó constantemente. A su vez, ello contribuyó a la reducción de las restricciones cambiarias, como lo demostró el aumento de las reservas oficiales brutas y el repunte de la importación de productos básicos. La rápida expansión del comercio y la consiguiente recuperación económica tuvieron lugar pese a un deterioro de la relación de intercambio del país, que continuó hasta 1993 (gráfico 1).

En 1993/94, la liberalización de las importaciones se desaceleró acusadamente a medida que los desequilibrios fiscales llevaron a las autoridades a elevar las tasas arancelarias (en

1993/94 y 1994/95) para contrarrestar la insuficiencia del ingreso tributario interno. La desaceleración en cuestión reflejó, en gran medida, la constante disminución de la presión fiscal y la mayor dependencia con respecto al ingreso generado por los impuestos al comercio exterior (gráfico 2).

Las medidas de liberalización cambiaria y comercial de gran alcance descritas anteriormente tuvieron un marcado efecto sobre el nivel y la composición del ingreso presupuestario debido a los siguientes factores:

- La eliminación de los controles sobre los precios agrícolas y la liberalización de los mecanismos de comercialización transfirieron en gran medida los ingresos que recibían las juntas de comercialización a los pequeños agricultores
- Las medidas de liberalización dieron lugar a un rápido crecimiento del sector informal.
- El peso económico de las empresas públicas, que había sido sometidas a aumentos frecuentes y discrecionales de los impuestos, se redujo considerablemente.

El deterioro de la relación impuestos/PIB podría haber sido menor si la transferencia del ingreso a favor de los agricultores, las pequeñas empresas y el sector informal hubiese ido acompañada de mejoras adecuadas en la administración tributaria y aduanera, y de una limitación del alcance de las exenciones. Pese a que la razón tributaria disminuyó gradualmente, los impuestos sobre el comercio exterior representaron una proporción cada vez mayor del ingreso tributario. La liberalización del régimen comercial y cambiario se tradujo en una rápida expansión de las importaciones y, por lo tanto, de los aranceles, en tanto que disminuyeron los ingresos generados por los impuestos internos, sobre todo los impuestos sobre las ventas y la renta.

Debido a la reducción de la presión fiscal y al mayor peso que adquirieron los impuestos sobre el comercio exterior en el ingreso total, las autoridades decidieron no seguir reduciendo las tasas arancelarias hasta que no se adoptasen medidas para mejorar la administración tributaria y arancelaria, reducir el alcance de las exenciones y ampliar la base impositiva interna. Sin embargo, en retrospectiva, no cabe duda de que en las dos últimas décadas Tanzania ha avanzado enormemente en la liberalización comercial. Ello se refleja en el índice de restricción del comercio que prepara el FMI, que ha pasado de 10 (restrictivo) a 6 (moderado). En 1980–86, más del 50% de las importaciones estaban sujetas a barreras no arancelarias y la tasa arancelaria básica ascendía, en promedio, a un 40%; en 1999 las únicas barreras de este tipo eran las que se aplicaban a los productos importados derivados del petróleo (debido a las limitaciones físicas de las instalaciones portuarias), y la tasa arancelaria básica se situaba entre 15% y 20%. Se prevé que, a medida que el país siga eliminando las barreras no arancelarias en el año 2000, el índice de restricción al comercio se reducirá a 3.

### Tareas pendientes en materia de reforma comercial

El lento avance en la reforma tributaria y las inquietudes con respecto al efecto que tendrá sobre el ingreso presupuestario siguen frenando el ritmo de la liberalización comercial. Uno de los problemas que se plantea para el país es cómo alcanzar las metas y cumplir los ambiciosos plazos establecidos en el marco

de los acuerdos de comercio regional. Por ejemplo, la Iniciativa Transnacional y el Mercado Común para África Meridional y Oriental (COMESA)—y, a la vez, poner en marcha una estrategia que fomente tanto la integración intrarregional como la liberalización multilateral. En este sentido, la oportuna adopción de aranceles preferenciales para el comercio intrarregional ha presentado dificultades; si bien en 1996/97 Tanzania adoptó un régimen preferencial que otorgaba a los países miembros de COMESA un margen arancelario del 20% (como proporción de la tasa arancelaria máxima), este trato preferencial se abolió en el presupuesto de 1997/98, pero volvió a incluirse en el presupuesto de 1998/99. Últimamente, las autoridades han anunciado sus intenciones de retirarse de COMESA a fines de 2000, con lo cual no tendrían que cumplir el requisito del tratado sobre la eliminación del margen preferencial. Asimismo, debido a las dificultades presupuestarias, las autoridades han adoptado medidas discrecionales, incluido el continuo recurso a derechos temporales y derechos mínimos gravables sobre las importaciones, que han reducido la eficiencia y la transparencia del régimen arancelario.

Otro problema que debe resolverse es el de la protección efectiva desigual que ofrece la estructura arancelaria y que reduce la eficiencia de las empresas que producen sustitutos de las importaciones. El régimen actual prevé tasas relativamente altas sobre las materias primas y los insumos intermedios y tasas bajas sobre los productos acabados, lo cual impone una pesada carga impositiva a los productores de bienes acabados (sobre todo, bienes de consumo). Además de tener un efecto negativo sobre la asignación de recursos en el sector industrial, este régimen distorsionado ha fomentado un uso generalizado de exenciones a los insumos importados para contrarrestar en parte la pesada carga impositiva que se aplica a estos bienes.

Pese a las limitaciones actuales que frenan la reforma tributaria, el efecto negativo de liberalización comercial sobre el ingreso podría atenuarse mediante una fuerte reducción del alcance de las exenciones, y permitiendo remisiones parciales de los derechos de importación —especialmente los que se aplican a los insumos industriales y a los tenedores de certificados emitidos por el Centro de Inversión de Tanzania— que han ido aumentando sustancialmente en los últimos años. La eliminación de las exenciones sobre las importaciones del sector público y la adopción de un sistema de control de las exenciones, en el cual los derechos de importación se liquidarían mediante un crédito tributario en forma de un cheque emitido por la Tesorería, generaría ingresos adicionales al limitar la desviación de los bienes importados hacia el sector no público.

Las restricciones fiscales también han tenido un efecto negativo sobre las exportaciones. La competitividad de las manufacturas de exportación se ha visto perjudicada por los atrasos con que se han ido reembolsando los impuestos sobre insumos importados que han pagado los exportadores. Asimismo, los problemas presupuestarios han elevado los costos del transporte interno para los exportadores debido al mal estado en que se halla la infraestructura del país.



**Oussama Kanaan,**  
economista del  
Departamento de  
Elaboración y Examen  
de Políticas.

## Conclusión

Algunas observaciones importantes:

- La experiencia de Tanzania pone de manifiesto el efecto negativo que puede tener un régimen comercial restrictivo, así como las consiguientes distorsiones de los costos y los precios que afectan la asignación de recursos y los resultados macroeconómicos a más largo plazo. Durante los años setenta y principios de los ochenta, las distorsiones comerciales redujeron la rentabilidad de los cultivos de exportación y, en consecuencia, disminuyeron acusadamente los ingresos de exportación y hubo escasez de divisas. Pese a que se impusieron controles sobre la importación, esta escasez dio lugar a reducciones de importaciones esenciales de bienes intermedios y materias primas, una baja de la producción industrial y un deterioro de la infraestructura del país. La progresiva eliminación de las restricciones comerciales

desde mediados de los años ochenta ha sido fundamental para reactivar el sector de la exportación, lograr el repunte y la racionalización de la importación, y ha sentado las bases de un crecimiento viable.

- La liberalización comercial suscitó un desplazamiento del ingreso, desde el sector público y actividades privadas a las que autoridades podían recurrir fácilmente para recaudar fondos hacia los agricultores, los pequeños empresarios y el sector informal. Al mismo tiempo, la liberalización del régimen comercial y cambiario provocó un rápido aumento de las importaciones y de los aranceles aduaneros, en tanto que la base imponible interna se fue reduciendo. Ello se reflejó en una disminución de presión fiscal y en una mayor dependencia de los impuestos sobre el comercio para generar recursos presupuestarios. Este efecto doble, que las autoridades no previeron por completo, indica la importancia de ampliar la base imponible y reformar la administración tributaria en las primeras etapas de la liberalización.

- La lentitud que ha caracterizado la reforma del sistema tributario ha frenado la liberalización de las importaciones y la racionalización de los aranceles, fomentado la imposición de derechos temporales y el uso de métodos para gravar las importaciones que no son transparentes, y ha reducido indirectamente la competitividad de las exportaciones. Estas tendencias han obstaculizado los esfuerzos de las autoridades encaminados a lograr una liberalización comercial multilateral por etapas y una mejor integración con los mercados regionales.

Actualmente, el principal objetivo de la estrategia de desarrollo de Tanzania es reducir la carga impositiva sobre las importaciones a fin de seguir mejorando los incentivos de exportación y mejorar la asignación de los recursos. Será importante evitar volver a dar marcha atrás a las reformas como consecuencia de insuficiencias presupuestarias. En este sentido, la reciente adopción de un impuesto al valor agregado, que amplió la base imponible del país y mejoró la eficiencia del sistema tributario, es un paso importante. Este proceso exigirá, sin embargo, una gran voluntad política para suprimir las exenciones tributarias y arancelarias que siguen imponiendo una pesada carga sobre el presupuesto e impiden seguir adelante con la liberalización comercial. **F&D**