

---

## RESUMEN

1. Desde el anterior examen de las políticas comerciales, realizado en 2014, hasta 2017, la economía de Tonga creció a un ritmo elevado gracias a la construcción y al consumo privado impulsado por las remesas, así como a la aplicación de una política monetaria acomodaticia. El PIB real aumentó en promedio un 2,35% anual (ejercicios fiscales 2013/2014-2018/2019), frente al 1,27% durante el período anterior (ejercicios fiscales 2006/2007-2011/2012). Una sucesión de desastres naturales, a saber, los grandes daños causados por los ciclones tropicales Gita (2018), Tino (2020) y Harold (2020), y la gran contracción de la actividad económica mundial provocada por la pandemia de COVID-19 dieron lugar a una importante desaceleración económica. Aparte de algunos aumentos temporales registrados en 2017-2018, la inflación se mantuvo baja debido a la evolución favorable de los precios internacionales de los alimentos y los combustibles. Con el fin de financiar el Plan de Acción Nacional para combatir la pandemia de COVID-19, se estableció un paquete de medidas de estímulo económico y social por valor de TOP 60 millones.

2. Tonga inició una amplia reforma fiscal encaminada a aumentar los ingresos, corregir la desigualdad y desalentar el consumo de diversos productos considerados poco saludables. Se introdujeron cambios, entre otras cosas, en el impuesto sobre la renta retenido en la fuente, el impuesto sobre el consumo, los impuestos especiales y los derechos de importación. En sus esfuerzos por lograr la consolidación fiscal, las autoridades también adoptaron medidas para mejorar la gestión de las finanzas públicas y evitar los préstamos en condiciones no favorables. Sin embargo, la deuda pública de Tonga se mantuvo por encima del 41% del PIB durante el período objeto de examen, y el riesgo global de sobreendeudamiento público y de sobreendeudamiento externo sigue siendo elevado. También se emprendieron diversas iniciativas encaminadas a modernizar los marcos macroprudenciales y de política monetaria. A pesar de los progresos realizados, el conjunto de instrumentos del Banco de la Reserva Nacional de Tonga sigue siendo limitado, pues comprende las reservas mínimas obligatorias para los bancos, la tasa de remuneración de las reservas obligatorias y los controles cambiarios.

3. La moneda nacional de Tonga sigue sujeta a un régimen de tipo de cambio fijo, lo que puede repercutir en la resiliencia de la economía a las perturbaciones externas. En 2018, la legislación en materia de controles de capital se consolidó en una nueva Ley de Control de Cambios y una Directiva sobre el Control de Cambios. Tras alcanzar el 15% del PIB en el ejercicio fiscal 2014/2015, el déficit por cuenta corriente se redujo a alrededor del 1,5% del PIB en el ejercicio fiscal 2018/2019, como reflejo de las mejoras constantes de los saldos de los ingresos primario y secundario, que compensaron en parte el creciente déficit del comercio de mercancías. Durante el período objeto de examen, la cobertura de las reservas fue de entre siete y ocho meses de importaciones previstas. Sin embargo, las reservas de divisas de Tonga siguen siendo propensas a disminuir rápidamente, habida cuenta de la gran vulnerabilidad del país a las perturbaciones externas y de la considerable deuda externa.

4. La exposición relativamente elevada de la economía de Tonga al comercio internacional y su grado de apertura siguieron reflejándose en una participación de su comercio total de bienes y servicios (exportaciones más importaciones) en el PIB relativamente alta. Esta participación aumentó del 75% en el ejercicio fiscal 2013/2014 al 87,2% en el ejercicio fiscal 2018/2019. Las tendencias del comercio transfronterizo reflejan las dificultades que plantea la lejanía de Tonga de los mercados internacionales. En 2019, Nueva Zelanda y Australia absorbieron alrededor del 40% de las exportaciones de Tonga, frente al 32% en 2014. Nueva Zelanda también se mantuvo como principal origen de las importaciones de mercancías de Tonga, seguida de Singapur y los Estados Unidos. Las principales exportaciones siguen consistiendo en productos del reino vegetal (principalmente calabaza, raíces y tubérculos y coco) y animales vivos (en su mayoría productos del mar).

5. De acuerdo con las autoridades, entre 2014 y 2019 la mayor parte de la inversión extranjera directa (IED) en Tonga procedió de China. Las entradas de IED se destinaron principalmente al sector de servicios, sobre todo a los servicios profesionales y de turismo, seguidos de las actividades de fabricación y elaboración. Durante el período objeto de examen, Tonga adoptó medidas para mejorar el marco jurídico por el que se rige su régimen de inversión y realizó una mejora histórica de su procedimiento de solución de diferencias al adherirse a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Reconocimiento y la Ejecución de las Sentencias Arbitrales Extranjeras de 1958. Sus listas de actividades prohibidas, sujetas a restricciones para los inversores extranjeros y reservadas para los inversores tonganos se mantuvieron sin cambios. Se están realizando esfuerzos para dar

aplicación a la nueva Ley de Inversiones Extranjeras de 2020 y revisar el Reglamento sobre las Inversiones Extranjeras, con el fin de reducir el número de actividades reservadas y ampliar la lista de las sujetas a restricciones. Hasta ahora no se han aplicado incentivos en relación con el impuesto sobre la renta para promover las inversiones. La limitada red de acuerdos internacionales sobre inversión de Tonga no ha variado.

6. Desde 2014, Tonga ha introducido determinados cambios institucionales y ha actualizado algunas de sus políticas comerciales en el contexto más amplio de su Marco de Desarrollo Estratégico. El marco constitucional no ha variado. Se han refundido leyes, se han emprendido iniciativas de gobierno electrónico, y Tonga se ha adherido a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003.

7. Tonga mantiene su compromiso con el sistema multilateral de comercio, pero su participación en las actividades de la OMC ha sido relativamente limitada debido, entre otras cosas, a su falta de representación permanente en Ginebra. No ha introducido cambios en sus compromisos en el marco de la OMC, y está realizando esfuerzos para ratificar el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) en 2021. Durante el período objeto de examen, Tonga siguió aplicando una política de integración regional e internacional centrada principalmente en la región del Pacífico. El único avance sustantivo fue su adhesión al Acuerdo del Pacífico sobre Estrechamiento de Relaciones Económicas Plus (PACER Plus); los compromisos arancelarios contraídos en su marco deberán aplicarse en un plazo de 25 años. Durante el período objeto de examen se presentaron a la OMC algunas notificaciones en las que se indicaban la ausencia de legislación pertinente (salvaguardias, subvenciones y medidas compensatorias, e inspección previa a la expedición); los servicios de información (AFC, Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC) y comercio de servicios); y las fechas definitivas para la aplicación de los compromisos de las categorías B y C del AFC. Las autoridades tienen previsto presentar todas las notificaciones pendientes antes de febrero de 2021. Tonga fue receptor de Ayuda para el Comercio.

8. La orientación general de la política comercial y relacionada con el comercio se revisó en lo que respecta a varias esferas. El promedio aritmético de los tipos arancelarios NMF aplicados descendió del 11,5% en 2013 al 10,4% en 2020, lo que refleja principalmente un aumento de la proporción de líneas arancelarias libres de derechos. La mayor parte de los derechos de importación eliminados durante ese período correspondían a productos agropecuarios. El promedio aritmético de los tipos de las líneas sujetas a derechos se mantuvo prácticamente invariable. Todas las líneas arancelarias siguen siendo *ad valorem* y, por tanto, transparentes; la estructura arancelaria, que comprende cuatro tipos distintos de cero (uno menos que en 2013), es sencilla. La dispersión arancelaria global sigue siendo relativamente significativa, con tipos que oscilan entre el 0% y el 20%. Tonga ha consolidado todas las líneas arancelarias a tipos *ad valorem* del 15% o el 20%. En 2020, el promedio aritmético de los tipos arancelarios consolidados fue del 17,6%, superior en unos 7,2 puntos porcentuales al tipo medio NMF aplicado. Los tipos NMF aplicados a cuatro líneas arancelarias superaron parcialmente su nivel consolidado.

9. La licencia comercial sigue siendo el único requisito previo para realizar actividades de comercio transfronterizo. Los importadores pueden optar por cumplir las formalidades aduaneras personalmente o contratar los servicios de agentes de aduanas profesionales. Según las autoridades, Tonga aplica el Acuerdo sobre Valoración en Aduana de la OMC y utiliza el valor de transacción de las mercancías como método primario. La legislación aduanera no contiene disposiciones en materia de normas de origen no preferenciales. Tras la ratificación del PACER Plus, Tonga promulgó un reglamento sobre las normas de origen preferenciales conexas en diciembre de 2020.

10. Las prescripciones en materia de licencias de importación siguen utilizándose principalmente por motivos de seguridad nacional, seguridad pública, salud y protección del medio ambiente. Se aplican prescripciones en materia de licencias no automáticas a varias importaciones (por ejemplo, de medicamentos, bebidas alcohólicas, tabaco y cigarrillos). Los instrumentos jurídicos que rigen las importaciones sujetas a restricciones no están consolidados y la concesión de licencias es competencia de varios ministerios y organismos gubernamentales. Según las autoridades, el 1 de julio de 2020 entró en vigor una prohibición de la importación de pechugas de cordero y de carnero para desalentar hábitos de vida poco saludables. No existe un marco jurídico e institucional para la aplicación de medidas comerciales especiales.

11. Tonga no aplica impuestos a la exportación; las exportaciones también están exentas de los impuestos internos (tipo nulo del impuesto sobre el consumo). La exportación de cocos verdes y maduros sigue reservada a las empresas de Tonga. El Ministerio de Comercio y Desarrollo Económico presta asistencia a los exportadores en relación con la publicidad en el extranjero, la participación en ferias y exposiciones comerciales, la investigación y desarrollo de mercados y la facilitación de las negociaciones comerciales.

12. Tonga ha ampliado considerablemente la lista de productos sujetos a impuestos especiales y ha modificado algunos de los tipos aplicables en el marco de su reforma general destinada a reducir el consumo de los alimentos que se consideran poco saludables y a combatir las enfermedades no transmisibles. Los impuestos especiales sobre determinados productos importados y de producción nacional (por ejemplo, embutidos, fideos instantáneos, papel higiénico, helados, cerveza, líquidos alcohólicos, tabaco en rama o sin elaborar y productos de tabaco) siguen sin aplicarse de manera uniforme, con lo que se otorga una ventaja fiscal considerable a los productores nacionales. El impuesto sobre el consumo de bienes y servicios se ha mantenido en el 15%.

13. Con el fin de promover las inversiones o lograr objetivos sociales, Tonga mantiene incentivos relacionados con los impuestos indirectos e incentivos no fiscales (en su mayor parte para actividades específicas) que comprenden exenciones de derechos e impuestos, créditos preferenciales y subvenciones específicas, y cuyo alcance en general es muy limitado. Se otorgaron exenciones de los impuestos especiales y sobre el consumo a diversos sectores, actividades económicas y usuarios específicos (especialmente empresas de propiedad estatal). La lista de exenciones se amplió con la introducción de nuevas exenciones fiscales para los sectores del turismo y la construcción, así como para responder a la pandemia de COVID-19. Sigue vigente una exención fiscal para el combustible utilizado por los buques de pesca, las líneas aéreas nacionales y los transbordadores, y para el utilizado en la generación de energía diésel y el suministro de electricidad y agua a las aldeas. Los principales beneficiarios de las concesiones arancelarias y fiscales fueron los importadores de combustibles y las empresas públicas. El programa Préstamos Gubernamentales para el Desarrollo también se revisó en 2020 y se prorrogó por otros cinco años, y se asignaron recursos adicionales a los sectores de la pesca y el turismo en respuesta a la pandemia de COVID-19 y al ciclón tropical Harold. Estos préstamos se dirigen asimismo a otros cinco sectores: agricultura y silvicultura; industrias manufactureras; ganadería; construcción y servicios públicos; y comercio al por menor y al por mayor.

14. Para reforzar la elaboración y aplicación de normas alimentarias, Tonga actualizó su legislación sobre inocuidad de los alimentos mediante la adopción de la Ley de Productos Alimenticios en 2014, que se revisó y sustituyó en 2020. Tonga aún debe elaborar un marco jurídico e institucional para la adopción de normas, prescripciones técnicas y procedimientos de evaluación de la conformidad.

15. Tonga sigue sin disponer de un marco jurídico e institucional que rija la política de competencia. Las disposiciones relacionadas con la competencia son limitadas y están diseminadas en diferentes leyes. Se sigue aplicando un mecanismo de control de los precios de determinados productos alimenticios, productos químicos, combustibles y servicios. La participación del Estado en la economía sigue siendo significativa, ya que la aplicación del programa de reformas de las empresas públicas de 2007 fue lenta. Tonga identificó siete empresas públicas que podrían reformarse mediante la privatización, la reestructuración, la contratación externa o la aplicación de otra forma de asociación entre los sectores público y privado; durante el período objeto de examen se ultimaron los planes de reforma para tres de ellas, mientras que el proceso sigue en curso para las demás. Tonga hizo progresos sustanciales en la aplicación de su estrategia de reforma de la contratación pública de 2013, que entrañó cambios normativos e institucionales conducentes a un sistema de contratación más centralizado mediante la reducción significativa del valor de umbral pertinente. Este valor de umbral se aumentó posteriormente de TOP 7.500 en 2016 a TOP 20.000 en 2019, sin alcanzar su nivel anterior a la reforma de TOP 100.000. Esta reforma incluyó la adopción de un nuevo conjunto de disposiciones.

16. Durante el período objeto de examen, el marco normativo que rige los derechos de propiedad intelectual apenas varió. Según las autoridades, la protección de los derechos de propiedad intelectual se ajusta en gran medida al Acuerdo sobre los ADPIC, con algunas excepciones en las que el nivel de protección previsto en la legislación nacional es en general más elevado, por ejemplo en el caso de los modelos de utilidad y los derechos morales sobre las obras, que no están abarcados por el Acuerdo.

17. La agricultura sigue siendo una actividad económica cada vez más predominante a pesar de los efectos de los desastres naturales. Su contribución al PIB aumentó del 14,2% en el ejercicio fiscal 2013/2014 al 17,7% en el ejercicio fiscal 2018/2019. Los principales productos agrícolas siguen siendo los tubérculos, la calabaza y el kava. Persisten los problemas de seguridad alimentaria, dado que Tonga es un país importador neto de alimentos básicos cuya autosuficiencia sigue siendo una cuestión pendiente, al igual que otros objetivos de política gubernamental como los siguientes: agricultura resiliente al clima; entorno propicio; producción en niveles de subsistencia; sustitución de las importaciones; y orientación a la exportación. Se han introducido algunos cambios normativos e institucionales. Los niveles medios de protección arancelaria de los productos agropecuarios (definición de la OMC) se han reducido considerablemente (del 10,7% al 7,7%), y se han establecido medidas no arancelarias para fomentar el consumo de alimentos saludables. Se sigue ofreciendo a los productores y/o los exportadores ayuda relacionada con el comercio, con inclusión de un centro de envasado estatal, préstamos en condiciones favorables e incentivos fiscales para sectores específicos.

18. La pesca sigue siendo importante para la economía (representó el 26,6% de las exportaciones en 2019), a pesar de que su contribución al PIB se ha reducido ligeramente (1,9% en el ejercicio fiscal 2018/2019). La política gubernamental se ha orientado a maximizar la contribución sostenible del sector a la seguridad alimentaria y al crecimiento económico. En 2016 se estableció un Ministerio de Pesca independiente. Los cambios normativos se referían, entre otras cosas, a cuestiones relativas a la pesca de las comunidades costeras, y se adoptaron medidas para reforzar el marco de Tonga contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Los niveles medios de protección arancelaria se redujeron considerablemente, a saber, del 10,6% en 2013 al 0,9% en 2020. Se sigue gravando la renta por explotación de recursos respecto del valor local de los productos marinos exportados con fines comerciales, y los colectivos interesados del sector de la pesca siguen teniendo a su disposición incentivos fiscales y no fiscales para actividades específicas.

19. Tonga sigue dependiendo en gran medida de las importaciones de petróleo para satisfacer sus necesidades energéticas en los sectores de la electricidad y el transporte, pero las iniciativas para aumentar las fuentes de energía renovables han contribuido a reducir su nivel de dependencia. Se han aplicado iniciativas de política para mejorar la eficiencia energética. Tonga Power Ltd., empresa de servicios públicos verticalmente integrada de propiedad totalmente estatal, sigue siendo propietaria y operadora de prácticamente todos los sistemas de generación de electricidad conectados directamente a la red eléctrica, así como de todos los activos de transmisión y distribución; desde 2019 se gestiona con arreglo a un acuerdo de asociación público-privada. Las tarifas eléctricas siguen siendo altas según los criterios internacionales, pero, a pesar de las diferencias en los costos de producción, están estandarizadas en las distintas islas; sigue en vigor una "tarifa mínima" objeto de subvenciones cruzadas aplicable a los clientes residenciales. Se ha aprobado legislación sobre los minerales de los fondos marinos, aunque su extracción continúa en la fase de prospección.

20. La contribución del sector manufacturero, concentrado en unas pocas actividades (por ejemplo, alimentos y bebidas), disminuyó ligeramente (5,2% del PIB, ejercicio fiscal 2018/2019). Los niveles medios de protección arancelaria de los productos manufacturados se redujeron algo (del 11,5% en 2013 al 10,8% en 2020). Los fabricantes tienen a su disposición incentivos fiscales y no fiscales para actividades específicas que entrañan concesiones con respecto a los derechos de aduana, los impuestos especiales y el impuesto sobre el consumo aplicables a los insumos, y préstamos en condiciones favorables.

21. Los servicios siguen siendo el sector que más contribuye al PIB, aunque esa contribución se ha reducido algo (49,2% en el ejercicio fiscal 2018/2019); el comercio de servicios ha seguido registrando mejores resultados que el comercio de mercancías. Los compromisos relativamente amplios contraídos por Tonga en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) no han variado; sus acuerdos comerciales regionales también abarcan el comercio de servicios, y en el marco del PACER Plus se han contraído compromisos que exceden de los asumidos en el marco del AGCS. La estructura del sistema bancario, relativamente pequeño, bien capitalizado y rentable, prácticamente no ha variado; se ha actualizado su marco normativo en determinadas esferas y se ha reducido la proporción de préstamos fallidos. Se está desarrollando el mercado de seguros y se está preparando un nuevo proyecto de ley de seguros. La conectividad de las telecomunicaciones ha mejorado, y la estructura duopolística del mercado se ha mantenido sin cambios; se ha aprobado una nueva legislación y se ha establecido un organismo de reglamentación. Los servicios de transporte siguen siendo fundamentales para el desarrollo económico y la

competitividad de Tonga. Se han adoptado varias iniciativas de política encaminadas a hacer frente a los problemas relacionados con el transporte, y se ha aprobado una nueva legislación sobre el transporte aéreo. El transporte aéreo y el transporte marítimo han seguido recibiendo ayuda, en particular en el marco del régimen de concesiones relativas a los combustibles. El cabotaje solo se permite en los servicios de transporte marítimo en determinadas circunstancias. El turismo y sus vinculaciones con otras actividades (por ejemplo, el transporte, la pesca y el comercio electrónico) han sido objeto de importantes documentos de política, y en 2015 se estableció un Ministerio de Turismo independiente. El desarrollo de los operadores turísticos sigue promoviéndose mediante incentivos fiscales y no fiscales. Los servicios de distribución siguen siendo muy importantes para la economía; el comercio al por mayor y al por menor en pequeña escala se ha promovido mediante préstamos en condiciones de favor, y se ha avanzado en la mejora del marco jurídico y normativo del comercio electrónico, que se encuentra en una etapa incipiente.

22. Las perspectivas de crecimiento de Tonga están sujetas a una incertidumbre considerable relacionada con los efectos de la pandemia de COVID-19 y de los desastres naturales sobre la actividad económica, así como con la evolución de las entradas de remesas y la asistencia de los asociados para el desarrollo. La prosperidad futura y el crecimiento sostenido dependerán de la aplicación de nuevas reformas conducentes a una mayor consolidación fiscal, diversificación económica y productividad, así como de la resolución de cuestiones relacionadas con la infraestructura, la incertidumbre normativa, el marco de inversión y la participación del Estado en la economía. Estas y otras reformas conexas aumentarían la resiliencia de la economía de Tonga, su capacidad para hacer frente a las perturbaciones externas y su integración en el sistema multilateral de comercio, lo que le permitiría seguir cumpliendo sus objetivos económicos y de bienestar.