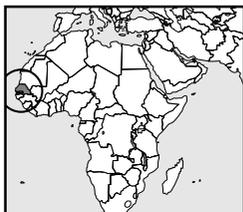


Las dificultades a superar

ABDOUL SOULEYE SOW



El objetivo global de reducción de la pobreza a la mitad de aquí al 2015 supone superar dificultades tanto internas como externas para que el presupuesto se transforme en un instrumento privilegiado de la política económica.

El Documento Estrategia de Reducción de la Pobreza (PRSP, por su sigla en inglés) recientemente elaborado por Senegal en el marco de la iniciativa de Países Pobres Muy Endeudados (PPME), tiene como objetivos principales – divididos en tres grupos prioritarios:

- Duplicar el ingreso per cápita de aquí al 2015 mediante un crecimiento fuerte, equilibrado y mejor distribuido.
- Generalizar el acceso a los servicios sociales esenciales acelerando la implementación de las infraestructuras de base para reforzar el capital humano antes del 2010.
- Erradicar todas las formas de discriminación e instaurar la igualdad de sexos en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al 2015.

A corto plazo, esto implica garantizar un crecimiento económico del 7% u 8% en vistas a reducir en un 15% por lo menos el porcentaje de personas pobres en el período 2003-2005. Si consideramos únicamente el objetivo global de reducción de la pobreza a la mitad, de aquí al 2015, surge la pregunta de cómo lograrlo. Para ello, será necesario superar ciertas dificultades internas y externas para que el presupuesto se transforme en un instrumento privilegiado de la política económica.

Una presión fiscal fuerte

Durante el período 1992-2001, las recetas fiscales recaudadas por el Estado nunca llegaron a representar ni la quinta parte del PBI. Esto significa que un porcentaje considerable de las riquezas generadas evade los impuestos. Este bajo nivel de recaudación se concentra en un número limitado de operadores lo que nos lleva a constatar la complejidad de los problemas relacionados con el rendimiento fiscal y la paradoja de los elevados índices de imposición. Este rendimiento fiscal insuficiente se debe a varios factores: el porcentaje aplastante que representa el sector informal dentro de la economía nacional, la discriminación incontrolada de los contribuyentes con ingresos permanentes y sustanciales, los medios limitados de los que dispone la administración fiscal para llevar a cabo sus misiones y, por sobre todo, la falta de voluntad política.

En primer lugar, el sector informal representa más del 50% del PBI y la contribución de los agentes de ese sector al esfuerzo fiscal se limita esencialmente al pago de impuestos indirectos (en especial los gastos de aduana). A pesar de las reflexiones y búsquedas realizadas en ese sentido, la fiscalización del sector informal sigue siendo muy baja. Es necesario aplicar el principio de igualdad de los actores frente al impuesto definiendo una tasa de imposición compatible con tales actividades. La demora en la toma de decisiones en ese

sentido es la causa de una informalización progresiva de muchas actividades cuando debería favorecerse el movimiento inverso.

Esto trae como consecuencia la estrechez de la base imponible que se reduce a un pequeño número de empresas del sector formal, a los sueldos de los sectores público y privado, y al consumo. Por ejemplo, el impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF) afecta a una pequeña proporción de contribuyentes que representa apenas el 2% de la población total imponible. Estos impuestos sobre la renta equivalen a menos del 15% de las recetas del Estado, mientras que los impuestos indirectos representan más del 75% del sistema fiscal. Ciertamente es que los poderes públicos prefieren el impuesto indirecto, más fácil de recaudar.

Esta estructura de la base tributaria explica en gran parte las tasas de presión fiscal elevadas ya que solamente algunas empresas pagan el impuesto. Estas tasas, según la ley de Laffer (demasiado impuesto mata el impuesto), favorecen la evasión fiscal. Esta fuerte presión fiscal se explica también por la generalización y la armonización de las tasas del impuesto al valor agregado (IVA) dentro del espacio UEMOA.¹

En segundo lugar, la administración fiscal no dispone de medios humanos y materiales adecuados y funcionales para cumplir su misión de movilización de recursos. Todas estas dificultades inherentes al sistema fiscal contribuyen considerablemente a reducir las recetas que el Estado debería movilizar para enfrentar sus gastos.

El problema de la deuda

La deuda vencida por la Ley de Finanzas 2002 asciende a USD 173,3 millones, lo que representa alrededor del 19% de la recaudación. Estas cifras muestran el fardo que representa la deuda, que hipoteca seriamente el financiamiento del desarrollo. Todas las políticas de reducción de la deuda, así como los sucesivos reescalonamientos, no han logrado todavía los beneficios esperados. La admisión del Senegal a la iniciativa PPME, en junio 2000, debería permitir la obtención de un monto sustancial de más de USD 800 millones para la estrategia de lucha contra la pobreza.

¹ Unión Económica y Monetaria Oeste Africana, creada el 10 de enero de 1994 en Dakar (Senegal) y compuesta por ocho países: Benin, Burkina Faso, Costa de Marfil, Mali, Níger, Senegal, Togo, Guinea-Bissau, tienen en común el uso del franco CFA, y sus objetivos son: a) Crear entre los estados miembros un mercado común basado en la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales, derecho de establecimiento de las personas, con una tarificación exterior común y una política comercial común; b) Garantizar la convergencia de las performances y de las políticas macroeconómicas de los estados miembros mediante la institución de un procedimiento de vigilancia multilateral.

CUADRO 1

Situación de la deuda (en millones de USD)	
Créditos multilaterales	1.978
Créditos bilaterales	624,15
Otros créditos	77,6
Deudas reescaladas	491,3
Total de deudas	3.171,05

Las inversiones y la reactivación del crecimiento

El Programa Trienal de Inversiones Públicas (PTIP) 2002-2004 asciende a USD 1687,8 millones con una progresión del 3,7%.

La distribución sectorial de las prioridades de inversión coloca en primer lugar al sector cuaternario que comprende el desarrollo de los recursos humanos, la mejora del nivel de vida, la promoción socioeconómica de los grupos vulnerables, etc., con un 49% de las inversiones del programa.

El sector primario, junto con el desarrollo de las actividades agrícolas y la mejora de las condiciones de vida en medio rural, le sigue a distancia con un 24% de las inversiones. Sigue el sector terciario con un 21% del volumen global. Y lejos en último lugar, el sector secundario, que recibe el 6% de las inversiones.

Pero, ¿cuál es el estado de movilización de los recursos de PTIP 2001-2003? Según la Dirección de Cooperación Económica y Financiera, el financiamiento de las inversiones se confirmó por un monto de USD 1.397,8 millones, es decir 83% del total del programa. El monto de los financiamientos en negociación asciende a USD 166,7 millones, es decir 10%, mientras que los financiamientos que aún restan por buscar ascienden al 7% del costo del PTIP.

Se observa además que el 71% de los financiamientos ya otorgados y en negociación provienen de fuentes externas y que sólo un 29% de los recursos son internos. El reparto de los recursos externos muestra que el 36% está constituido por subvenciones y el 64% por préstamos otorgados en condiciones concesionales. Los recursos internos provienen principalmente del Estado (92%), y el 8% restante de beneficiarios y establecimientos paraestatales.

La observación más importante es que la agricultura no está considerada como el motor de crecimiento, para lo cual hubiera necesitado un porcentaje más sustancial de inversiones para reducir la pobreza, ya que según el DSRP, el fenómeno de la pobreza en zona rural afecta entre 72% y 80% de la población. La situación se va a agravar debido al desentendimiento del Estado frente al mundo rural.

Necesidad de una mayor integración regional

Senegal es miembro de la CEDEAO² y de la UEMOA, entidades regionales que permitirán la creación de un vasto mercado capaz de atraer la Inversión Extranjera Directa (IED). Este proceso de integración pasa inevitablemente por la convergencia de las políticas económicas.

Pero, a nivel de la CEDEAO, a tres años del plazo previsto para la moneda única, los criterios de convergencia están lejos de ser respetados por algunos países. Sólo Benín pudo cumplir los cuatro criterios que giran alrededor del mantenimiento de la estabilidad monetaria por parte de los países miembros, reduciendo la inflación a una cifra en 2000 y al 5% en 2003. Estos países deben mantener también una disciplina presupuestaria, reduciendo los déficits presupuestales al 5% del PBI en 2000 y al 4% en 2002. Por último, deben mantener un mínimo en posición neta del gobierno que debe cubrir los intercambios comerciales para los tres meses en 2000 y seis meses en 2003. Los estados miembros de la UEMOA no han cumplido tampoco con los criterios de convergencia de la unión.

Se nota una tendencia a la degradación de la situación económica y financiera de la Unión, que se traduce por una disminución del PBI per cápita que se originaría en una tasa de crecimiento del PBI en volumen inferior a la tasa de crecimiento demográfico por segundo año consecutivo. Asistiríamos a una convergencia de las tasas de inflación perturbada por los malos resultados diferenciados de las campañas agrícolas alimenticias de un Estado a otro, y las fluctuaciones en alza de las cotizaciones de los productos derivados del petróleo.

Por último, es evidente la inviabilidad de las finanzas públicas, caracterizadas por la persistencia de las financiaciones excepcionales, en particular la acumulación de atrasos de pagos internos y externos, y una fuerte contracción de los gastos de inversión financiados por fuentes internas.

Esta falta de convergencia plantea el riesgo de que las medidas instauradas, en particular en materia de armonización fiscal, no se apliquen estrictamente, con consecuencias importantes en el destino de la IED. Una falta de imposición o una ausencia de control fiscal de la IED en un país falsearía las reglas de juego cooperativo.

A pesar de esta situación mediocre, surgen nuevas esperanzas con la creación de la Nueva Colaboración Africana para el Desarrollo (NCAD)³ que ofrece perspectivas en un inmenso mercado de inversiones. ■

Association pour le Développement Economique Social Environnemental du Nord (ADESEN)
[Asociación por el Desarrollo Económico, Social y Medioambiental del Norte]
<adesen@yahoo.com>

2 Comunidad Económica de los Estados de África Occidental. Es un agrupamiento de 15 países: Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Liberia, Mali, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona, Togo, Guinea-Bissau, Guinea. Creada en 1975. Su misión es promover la integración económica en todos los ámbitos de la actividad económica.

3 Nueva Colaboración Africana para el Desarrollo. Sus áreas de intervención son las siguientes: a) buena gobernanza económica y flujo de capitales; b) buena gobernanza; c) acceso a los mercados y diversificación de productos; d) infraestructuras, medio ambiente, nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, energía; e) desarrollo humano.