

Fiscalidad, gobernanza y movilización de recursos en el África Subsahariana: los temas clave

Jonathan Di John

Área: África Subsahariana
Documento de Trabajo 49/2009 (traducido del inglés)
13/11/2009

Fiscalidad, gobernanza y movilización de recursos en el África Subsahariana: los temas clave

Jonathan Di John *

Documento de trabajo para la serie “Gobernanza, Estado y Desarrollo en el África Subsahariana”, Real Instituto Elcano, Madrid.

Introducción: la política económica en materia de impuestos y la reforma fiscal en países en desarrollo

El proceso de recaudación de impuestos es una de las herramientas más potentes que existen en política económica para evaluar la distribución del poder y la legitimidad de un Estado y de los poderosos grupos de interés que operan en la sociedad civil. La recaudación de impuestos no sólo exige un fuerte poder coercitivo, sino también que el Estado sea legítimo, siendo esto último un aspecto crucial, pues la inmensa mayoría de los impuestos se recaudan cuando existe un alto nivel de cumplimiento normativo voluntario (Levi, 1988). Douglass North, por ejemplo, *define* el Estado en términos de su poder recaudatorio: “... una organización con ventaja comparativa en el uso de la violencia que se extiende sobre un área geográfica cuyos límites vienen determinados por el poder de recaudar impuestos de sus habitantes” (North, 1981, p. 21). Mucho antes que eso, Edmund Burke ya había señalado que “la recaudación fiscal es la principal preocupación del Estado. Mejor dicho, es el Estado mismo” (citado en O’Brien 2001, p. 25).

La fiscalidad está intrínsecamente ligada a la política. A principios del siglo XX, Joseph Schumpeter escribió que “los impuestos no sólo contribuyeron a crear el Estado, sino también a formarlo”. Y en otra de sus famosas declaraciones, afirmó que “la historia fiscal de un pueblo constituye, ante todo, una parte esencial de su historia general” (Schumpeter, 1918, p. 1954). De hecho, existe una larga corriente de pensamiento en la economía política y la historia que vincula el proceso de creación de Estados con la capacidad de sus gobernantes para recaudar impuestos (Tilly, 1990; Brewer, 1990).

La recaudación de impuestos también refleja la capacidad básica de los Estados para recabar una enorme cantidad de información que resulta esencial a la hora de formular decisiones políticas fundadas. El aparato administrativo que se precisa para recabar y supervisar la información requerida para desarrollar un sistema tributario es una de las funciones técnicas y políticas más difíciles que un Estado puede desempeñar. De este modo, la recaudación de impuestos siempre ha actuado como un incentivo esencial para que los Estados creen administraciones burocráticas competentes.

* *School of Oriental and African Studies (SOAS), Universidad de Londres*

En definitiva, la fiscalidad y la reforma fiscal son elementos fundamentales para la creación de Estados por varias razones. En primer lugar, los gobiernos deben ser capaces de garantizar unos fondos sostenibles que financien los programas sociales, así como inversiones públicas que promuevan el crecimiento y el desarrollo económicos. Los recursos de procedencia nacional son necesarios para sostener estas instituciones y programas, dado que la ayuda exterior generalmente disminuye con el tiempo y suele ser volátil. En segundo lugar, el sistema tributario es el principal nexo de unión entre las autoridades estatales y los grupos de interés y los ciudadanos. Dicho sistema no sólo puede mejorar la rendición de cuentas del gobierno, sino también ofrecer un punto de referencia en torno al cual puedan movilizarse los grupos de interés (por ejemplo, grupos de productores, sindicatos y colectivos de consumidores) para apoyar, rechazar e incluso proponer políticas fiscales. Dicho de otro modo, el sistema tributario es un elemento indispensable en la formación de los Estados, así como en la formación de grupos de interés. En tercer lugar, la recaudación de impuestos, especialmente el impuesto sobre bienes inmuebles y la propiedad, los derechos de aduana y gravámenes fronterizos, puede ayudar a extender el alcance territorial del Estado. La diversidad de la estructura fiscal es un indicador certero de la capacidad del Estado para interactuar con los distintos sectores y regiones, al tiempo que determina hasta qué punto la autoridad del Estado cala en la sociedad. Hay abundante evidencia histórica que sostiene la teoría de que el desarrollo económico y político no puede prosperar fácilmente sin un Estado central consolidado. En cuarto lugar, para crear un Estado legítimo se precisan competencias tributarias, ya que las elecciones democráticas no garantizan por sí solas dicha legitimidad ni tampoco los “proyectos de rápido impacto” con los que las agencias humanitarias tratan de atender las necesidades urgentes. La legitimidad procede en gran medida de la prestación de servicios públicos que reclama y necesita el pueblo. Las elecciones ofrecen una plataforma mediante la cual los ciudadanos pueden expresar sus demandas, pero responder a ellas exige la capacidad de movilizar, asignar y gastar recursos públicos de forma eficaz.

Buena parte de los trabajos realizados sobre temas fiscales, especialmente desde el punto de vista económico y administrativo, se han formulado en términos técnicos, apolíticos. Dichos trabajos se han centrado en cómo las estructuras económicas y los niveles de desarrollo, por un lado, y las competencias administrativas, por otro, afectan a la capacidad de los Estados para movilizar recursos fiscales. El enfoque técnico y apolítico adoptado sobre tributación predomina en las recomendaciones ofrecidas por el FMI y el Banco Mundial en torno a la reforma fiscal. Esto forma parte de un programa de reformas más amplio en el que la creación de capacidades del Estado se ha considerado en buena medida como un ejercicio “técnico” asociado a la reforma administrativa (aumentos salariales de funcionarios, más formación y una mayor meritocracia).

Según el diagnóstico de este enfoque, una “gobernanza deficiente” es consecuencia de un Estado sobre-extendido en relación con su capacidad institucional en un momento determinado (véase Banco Mundial 1997, pp. 61-75). Una hipótesis crucial del análisis de

la gobernanza es que la capacidad *heredada* limita las actuaciones del Estado y que esa limitación es lo que debe orientarnos para diseñar una reforma administrativa, institucional y política. Por lo tanto, generalmente se recomienda que en las economías de bajo rendimiento se reduzca el papel del Estado en las decisiones de asignación de recursos. Así, el principal mensaje de este enfoque sobre capacidades es que “no se intente realizar intervenciones ni reformas difíciles en el país”. Sin embargo, el carácter técnico y apolítico del programa de buen gobierno impide comprender plenamente los procesos políticos e institucionales que subyacen en la potestad y legitimidad que un Estado precisa para *hacer cumplir y cambiar los derechos e instituciones, así como extraer y movilizar los recursos* necesarios para sostener el crecimiento y el desarrollo.

Sorprendentemente, la capacidad recaudatoria no figura explícitamente como una tarea independiente “fundamental” de los Estados (como explica detalladamente en Informe de Desarrollo del Banco Mundial, 1997).¹ Este error de omisión es verdaderamente sorprendente, dada la trascendencia de la generación de ingresos y la movilización de recursos en el proceso histórico de formación de Estados (Schumpeter, 1954 [1918]; Tilly, 1990). No reconocer el carácter fundamental de los impuestos para comprender la capacidad del Estado y su gobernanza refleja el declive de la economía política de la movilización de recursos como elemento central de la teoría y la política del desarrollo.

A raíz de las crisis fiscales sufridas por diversos Estados del África Subsahariana y América Latina, el diseño de sistemas tributarios capaces de proporcionar estímulos para el crecimiento, así como atender las necesidades distributivas y aumentar la recaudación de ingresos es fundamental para la viabilidad y efectividad del Estado. En los países con economías de posguerra, la reconstrucción de la base de ingresos resulta esencial para la reconstrucción de un Estado viable y una paz sostenida.

Gran parte del discurso sobre la gobernanza y la creación de Estados se ha generado sin incorporar análisis que evalúen el modo en que los Estados deben financiar incluso sus funciones más básicas. Las cuestiones relativas a la democratización y la transparencia son importantes, pero también debemos preguntarnos dónde pueden hallarse los recursos locales que permitan *financiar* los bienes y servicios públicos (ambos cruciales para consolidar la legitimidad del Estado), de tal manera que no se comprometa la solvencia fiscal ni la eficiencia económica.

Por último, la tributación es uno de los pocos indicadores *objetivos* que tenemos para medir tanto el poder como la legitimidad del Estado (en este caso, con el propósito de movilizar recursos). Los datos fiscales son relativamente fáciles de recopilar y suelen ser

¹ De acuerdo con el Banco Mundial (1997, p. 41-60), los cinco elementos “fundamentales” que forman el eje central de la buena gobernanza de un Estado son: (1) establecer los fundamentos de derecho; (2) mantener un entorno político no distorsionador que incluya la estabilidad macroeconómica; (3) invertir en servicios sociales básicos y en infraestructuras; (4) proteger a los colectivos vulnerables; y (5) proteger el medio ambiente. Aunque los impuestos no se mencionan explícitamente como función central de la gobernanza, la capacidad tributaria subyace implícitamente en los puntos [3] y [4].

fiables, mientras que otros indicadores conocidos de gobernanza, como la “corrupción” o la “participación”, son mucho más impersonales y ambiguos, además de basarse en encuestas *subjetivas*.

El presente documento tiene por objeto presentar algunos debates teóricos y políticos clave en torno a las relaciones que existen entre fiscalidad, ayuda exterior, gobernanza y organización política en la economía política del desarrollo en el África Subsahariana. El documento se centra especialmente en tres áreas principales: (1) debates sobre teorías y políticas en materia de fiscalidad en el África Subsahariana; (2) en qué medida la abundancia de recursos minerales resulta una maldición o una bendición para el crecimiento y la estabilidad política; y (3) cómo y por qué las organizaciones políticas son fundamentales para comprender la capacidad de resistencia del Estado en África.

Factores estructurales que limitan la recaudación de impuestos

Antes de analizar los retos concretos que presenta la fiscalidad en los países de renta baja, examinemos primero las razones estructurales que explican la menor recaudación de ingresos fiscales en estas economías. Un volumen importante de publicaciones especializadas en fiscalidad se concentra, de hecho, en explicar por qué la magnitud y la composición de la fiscalidad en los países menos desarrollados difiere de la de los países más avanzados. Un importante conjunto de factores se refieren a la estructura económica de los países en desarrollo, entre ellos:

- (1) Una elevada cuota agrícola (de subsistencia) en la producción total y el empleo.
- (2) Empleo y sector informal de gran tamaño.
- (3) Multitud de pequeños establecimientos.
- (4) Reducida cuota de salarios en la renta nacional total.
- (5) Reducida cuota del consumo privado total realizado en establecimientos grandes y modernos.

La unión de estos factores hace que la recaudación fiscal como porcentaje del PIB tienda a ser mucho más baja que en países con mayores niveles de renta *per cápita*.

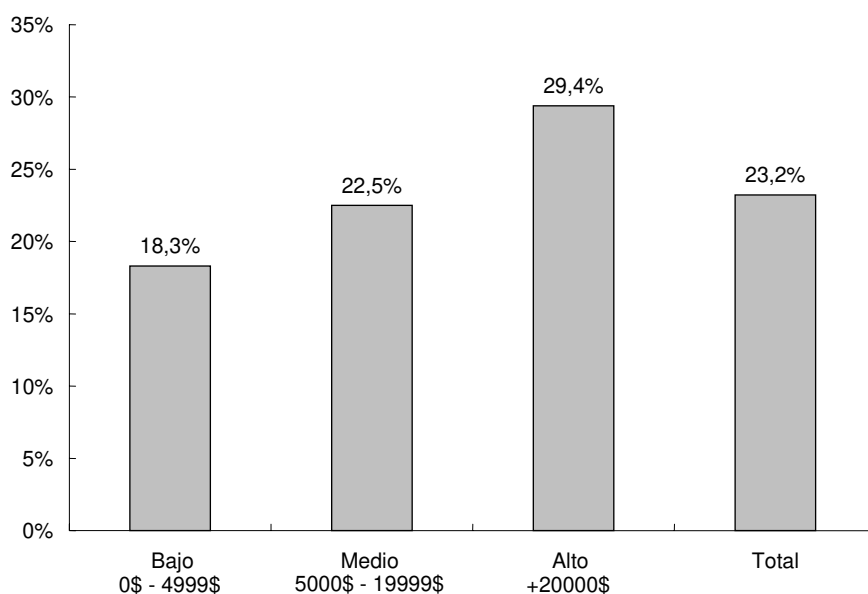
Entre las diferencias más llamativas que presentan los países menos desarrollados frente a los países de la OCDE destacamos las siguientes:

- Baja utilización de impuestos destinados a la seguridad social (los mayores valores se encuentran en economías de transición ex socialistas).
- Elevados ingresos procedentes de impuestos sobre las actividades económicas.
- Altos niveles de ingresos no fiscales (especialmente procedentes de rentas minerales).
- Mayor cuota de recaudación del impuesto de sociedades que de personas físicas (y, por ende, impuestos mucho más bajos en este último caso).

- Base de contribuyentes mucho más reducida (de ahí la importancia de las oficinas de grandes contribuyentes).
- Tasas más altas de evasión de impuestos.

La teoría aplicada generalmente viene respaldada por la evidencia empírica (véase la Figura 1).

Figura 1. Ingresos fiscales como porcentaje del PIB por categoría de PIB/Renta *per cápita*



Fuente: Bird y Zolt (2005).

Como puede verse, la cuota de los ingresos fiscales como porcentaje del PIB, en términos medios, aumenta a medida que crece el PIB. No obstante, conviene advertir que existen notables divergencias entre los países con rentas *per cápita* similares. Dentro de la OCDE, los países dominados por partidos y sindicatos socialdemócratas poseen cuotas fiscales superiores al 45% del PIB (por ejemplo, Suecia y los Países Bajos), mientras que los países con partidos y sindicatos de centro izquierda más débiles poseen cuotas inferiores al 40% del PIB (por ejemplo, EEUU y Japón). En la categoría de países menos desarrollados, también existe una importante divergencia entre los países de bajo ingreso e ingreso medio. Sudáfrica y Brasil recaudan en impuestos más del 35% del PIB, mientras que Colombia y México recaudan menos del 15%. Los países menos desarrollados con abundantes recursos minerales y combustibles, como los Estados árabes del Golfo Pérsico, Argelia, Zambia, Chile, Botsuana y Malasia, también suelen recaudar unos ingresos fiscales mayores de lo que cabría esperar por sus niveles de renta *per cápita* (aunque otros países, como la República Democrática del Congo, poseen ratios fiscales inferiores al 10% del PIB).

En el África Subsahariana se aprecia claramente la divergencia de la fiscalidad entre los distintos países que componen la región, como se indica en la Tabla 1.

Tabla 1. Recaudación y estructura fiscal en países seleccionados del África Subsahariana

| Años | Ingresos fiscales (como % del PIB) | Impuestos sobre el comercio (como % de impuestos totales) | PIB/cápita (precios de mercado) (1) | |
|---|---|--|---|--------------|
| <i>Países con menor fiscalidad</i> | | | | |
| Congo (RD) | 1998-2002 | 4,5 | 32,0 | 600 |
| Rep. Centroafricana | 1992-96 | 6,1 | 39,0 | 1.055 |
| Chad | 1994-2000 | 6,5 | 34,0 | 801 |
| Níger | 1994-2000 | 7,9 | 57,0 | 678 |
| Ruanda | 1993-99 | 9,3 | 18,0 | 931 |
| Tanzania | 1992-99 | 9,6 | 35,0 | 524 |
| Uganda | 1998-2003 | 11,4 | 16,0 | 1.167 |
| Mozambique | 1993-99 | 11,4 | 18,0 | 799 |
| Etiopía | 1993-97 | 12,9 | 40,0 | 814 |
| Malí | 1991-2000 | 12,9 | 30,0 | 784 |
| Malawi | 1993-2000 | 14,2 | 15,0 | 583 |
| Promedio | | 9,7 | 30,3 | 814 |
| <i>Países con mayor fiscalidad</i> | | | | |
| Botsuana | 1993-98 | 32,5 | 18,0 | 8.347 |
| Sudáfrica | 1998-2002 | 25,5 | 13,0 | 8.764 |
| Zimbabue | 1992-97 | 22,5 | 19,0 | 2.498 |
| Kenia | 1992-2001 | 23,1 | 17,0 | 1.033 |
| Zambia | 1990-99 | 18,1 | 12,0 | 785 |
| Costa de Marfil | 1991-99 | 18,0 | 40,0 | 1.582 |
| Senegal | 1992-98 | 16,0 | 28,0 | 1.427 |
| Nigeria | 1992-2000 | 15,2 | 18,0 | 854 |
| Promedio | | 21,4 | 20,6 | 2.420 |
| Promedio (excl. Botsuana, Sudáfrica) | | | | 1.363 |

(1) A precios de mercado correspondientes al año 2000 en dólares estadounidenses.

Fuente: FMI, Estadísticas financieras de los respectivos gobiernos.

Los datos expuestos en la tabla revelan varias cuestiones que merece la pena examinar. En primer lugar, tal y como predice la teoría convencional, los países de baja fiscalidad tienden a tener una renta *per cápita* mucho menor y una dependencia mucho mayor de los impuestos sobre la actividad económica. Esto significa que las consecuencias fiscales de la liberalización del comercio pueden ser devastadoras si no se crean rápidamente formas alternativas de recaudación fiscal. Sin embargo, la renta *per cápita* no está necesariamente asociada a una mayor recaudación de ingresos fiscales. Por ejemplo, hay muchos países con una renta *per cápita* más baja que la República Centroafricana y Uganda, pero que tienen una recaudación de ingresos fiscales como porcentaje del PIB mucho mayor. En segundo lugar, el nivel de recaudación fiscal no indica necesariamente que el Estado tenga la capacidad de promover un rápido crecimiento económico. Uganda, Mozambique y Tanzania se encontraban entre las economías africanas más dinámicas en cuanto a crecimiento durante el período comprendido entre 1900 y 2005, a pesar de su relativamente baja capacidad de recaudación fiscal. Sudáfrica y Zimbabue poseen una capacidad de recaudación fiscal superior, pero sus tasas de crecimiento fueron mucho menos notables durante el mismo período. Por último, los niveles de recaudación fiscal no indican necesariamente que un Estado o gobierno sea legítimo. Los episodios recientes de violencia política en Kenia y Zimbabue, dos países con una fiscalidad relativamente

alta, vienen a demostrar que la recaudación fiscal relativamente alta no evita las reacciones violentas contra la autoridad estatal. En estos dos casos se precisa un análisis más profundo para determinar si las altas tasas impositivas fueron consecuencia de un cumplimiento normativo/consentimiento de la ciudadanía, de una eficacia administrativa o de unos niveles insostenibles de coacción.

La evidencia empírica también respalda el argumento de que la estructura fiscal cambia cuando aumenta la renta *per cápita* (véase la Tabla 2).

Tabla 2. Estructura fiscal por regiones, porcentaje de ingresos fiscales totales, 1975-2002

| | Impuesto sobre la renta/sociedades | | | Bienes y servicios nacionales | | | Comercio internacional |
|--------------------------|------------------------------------|----------------|---------|-------------------------------|-----------------|-----------------|------------------------|
| | Total | Persona física | Empresa | Total | Consumo General | Imp. indirectos | |
| Norteamérica | | | | | | | |
| 1975-1980 | 78,4% | 56,9% | 20,5% | 15,0% | 7,7% | 6,5% | 6,6% |
| 1986-1992 | 78,8% | 63,5% | 14,4% | 17,0% | 9,8% | 6,3% | 4,3% |
| 1996-2002 | 83,3% | 66,3% | 15,8% | 14,8% | 8,8% | 5,1% | 1,8% |
| América Latina | | | | | | | |
| 1975-1980 | 32,7% | 11,1% | 17,6% | 40,4% | 17,1% | 19,3% | 26,8% |
| 1986-1992 | 31,1% | 8,5% | 17,6% | 47,3% | 20,9% | 21,0% | 21,5% |
| 1996-2002 | 30,4% | 6,2% | 18,5% | 56,3% | 34,0% | 16,1% | 13,3% |
| Europa Occidental | | | | | | | |
| 1975-1980 | 42,7% | 33,3% | 8,5% | 50,6% | 28,6% | 16,5% | 6,7% |
| 1986-1992 | 43,4% | 32,9% | 9,3% | 53,4% | 33,4% | 14,9% | 3,2% |
| 1996-2002 | 47,2% | 32,8% | 13,0% | 52,4% | 31,8% | 15,0% | 0,3% |
| Asia | | | | | | | |
| 1975-1980 | 38,8% | 22,9% | 20,5% | 37,2% | 14,3% | 18,3% | 24,1% |
| 1986-1992 | 39,3% | 20,8% | 19,2% | 39,5% | 17,4% | 16,7% | 21,2% |
| 1996-2002 | 46,9% | 24,2% | 21,4% | 40,2% | 19,6% | 15,3% | 12,9% |
| África | | | | | | | |
| 1975-1980 | 32,1% | 14,6% | 16,1% | 29,7% | 18,4% | 13,5% | 38,2% |
| 1986-1992 | 27,4% | 14,6% | 11,4% | 31,9% | 18,3% | 11,9% | 40,7% |
| 1996-2002 | 30,7% | 17,7% | 11,6% | 36,2% | 21,8% | 11,3% | 33,2% |

Fuentes: Bird y Zolt (2005).

El mayor reto al que se enfrentan los países de renta baja, especialmente en África, es la elevada dependencia que muestran los gobiernos en los impuestos sobre las actividades económicas. Esta dependencia de las economías de renta baja/posguerra presenta desafíos concretos de índole política. La liberalización del comercio acaecida en estas economías ha dado lugar a reducciones en los impuestos sobre las actividades económicas, que constituyen la principal fuente de ingresos en países frágiles y de renta baja. Por otro lado, los ingresos fiscales alternativos, como los derivados del impuesto sobre el valor añadido (IVA) y del impuesto sobre la renta, no han aumentado lo suficiente como para compensar el descenso de los ingresos procedentes del impuesto sobre las actividades económicas, lo cual se ha traducido en un descenso general de los ingresos fiscales totales como porcentaje de la renta nacional en los países de renta baja. Las pruebas

documentales aportadas por el FMI (Baunsgaard y Keen, 2005) revelan que estos países normalmente recuperan sólo 30 centavos por dólar perdido en impuestos sobre el comercio.

Fiscalidad y movilización de recursos desde una perspectiva más amplia

Ante todo debemos señalar que la literatura económica convencional en materia fiscal no se ocupa de la movilización de recursos en sentido amplio, un tema que preocupaba a anteriores economistas sobre el desarrollo (por ejemplo, Lewis, 1954). Como se indica en la Tabla 3, mientras que los ingresos fiscales registrados en países del África Subsahariana y América Latina desde mediados de la década de 1980 hasta el año 2000 se recaudaron en un porcentaje respecto al PIB similar al de Asia del Este, existen notables diferencias entre ambas regiones en lo que se refiere a las tasas de ahorro.

Tabla 3. Movilización de recursos y crecimiento económico en países en desarrollo: comparativas regionales

| Regiones | Crecimiento en % PIB (1) (1985-2002) | Ingresos fiscales (% PIB) (2) | | Ahorro bruto (% PIB) | | |
|--------------------------|--|-------------------------------|-----------|----------------------|-------------|-------------|
| | | 1985-88 | 1997-2000 | 1980-90 | 1990-00 | 1990-2002 |
| África Subsahariana | -0,4 | 21,7 | 16,3 | 13,9 | 12,5 | 12,7 |
| Sur Asiático | 3,3 | 12,8 | 12,2 | 13,5 | 16,7 | 16,8 |
| Asia del Este y Pacífico | 6,1 | 15 | 15,6 | 30,8 | 31,6 | 31,2 |
| América Latina | 0,8 | 15,2 | 15,9 | 21,7 | 18,9 | 18,9 |

Fuentes: (1) Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial; (2) Estadísticas financieras gubernamentales del FMI y estimaciones del autor.

Las tasas de ahorro medias registradas en el Este Asiático como porcentaje del PIB fueron más del doble que las registradas por el Sur Asiático y el África Subsahariana, y dos tercios más altas que en América Latina.

La capacidad del Estado para movilizar recursos más allá de la fiscalidad es un rasgo importante en los casos de desarrollo exitoso que omite la literatura económica al respecto. En particular, unos elevados niveles de ahorro bruto nacional han sustentado unas sólidas tasas de inversión, destacando las tasas de ahorro registradas por las economías del Este Asiático, que constituyen una clase aparte en este aspecto. Esto se logró principalmente gracias al poder coercitivo del Estado, desplegado con vistas a movilizar recursos por medio de diversos instrumentos de ahorro obligatorio. Entre los elementos coercitivos aplicados en las economías del Este Asiático figuran las restricciones a los créditos al consumo, la austeridad financiera, las aportaciones obligatorias a fondos de pensiones (empleados en Singapur y Malasia) y los incentivos al ahorro en cajas postales. Aunque las actuaciones emprendidas por el Estado para aumentar las tasas de ahorro son evidentes en el Este Asiático, es posible que las tasas de *crecimiento* altas y sostenidas también hayan tenido un importante efecto retroalimentador sobre el crecimiento de los ingresos y, por ende, sobre la sostenibilidad del ahorro.

Advertir esta laguna en las teorías económicas es importante, porque buena parte de las publicaciones existentes sobre fiscalidad asumen que la legitimidad de un Estado queda

reforzada cuando existe consenso en torno a la recaudación fiscal. Sin embargo, *el crecimiento económico y la creación de empleo también son fuentes importantes de legitimidad para un Estado*. No obstante, al no existir una relación clara entre los niveles impositivos, la composición tributaria y el crecimiento económico, conviene examinar el papel de la fiscalidad en el contexto de los retos generales que entraña la movilización de recursos para las economías en desarrollo más tardío.

Principales retos asociados a la movilización de recursos en el África Subsahariana

En el África Subsahariana, uno de los principales retos al que se enfrenta la región es mejorar el sistema fiscal para satisfacer las necesidades derivadas del desarrollo (Gupta y Tareq, 2008). La ratio media de ingresos fiscales/PIB correspondiente a África Subsahariana ha aumentado de menos del 15% del PIB en 1980 a más del 18% en 2005. Sin embargo, la práctica totalidad de este aumento de ingresos fiscales registrado en la región procedió de impuestos relativos a recursos naturales, como los ingresos derivados del impuesto de producción compartida, derechos de explotación y el impuesto de sociedades aplicado a petroleras y compañías de extracción minera. Los ingresos no relacionados con recursos naturales han aumentado menos del 1% del PIB en un período de 25 años, e incluso en países ricos en recursos, esta categoría de ingresos ha permanecido prácticamente estancada (Keen y Mansour, 2008).

Asimismo, en muchos países africanos de renta baja e importadores de petróleo, la movilización de las rentas nacionales no ha avanzado al mismo ritmo que el aumento del gasto público, por lo que una proporción creciente del gasto corriente debe financiarse con ayuda exterior. Por ejemplo, durante el período comprendido entre 1997-1999 y 2004-2006, la proporción del gasto público financiada con ayuda exterior (incluida la condonación de deuda) se multiplicó por cinco, del 16% al 36% en Ghana, del 22% al 40% en Tanzania y del 60% al 70% en Uganda (Gupta y Tareq, 2008). Así pues, la única forma de eliminar la dependencia de la ayuda exterior es contar con un mejor sistema fiscal.

La recaudación de impuestos entraña un tremendo reto para las economías de renta baja, especialmente para aquellas que, además, viven un período de posguerra. En primer lugar, la base tributaria de estos países es relativamente escasa, depende en gran medida de los impuestos sobre la actividad económica y es sumamente estrecha. En segundo lugar, existe una necesidad imperiosa de ampliar la cobertura de la base tributaria de estos países y examinar la economía política seguida por las oficinas de grandes contribuyentes que operan en el Estado. Las economías que viven un período de posguerra (por ejemplo, la República Democrática del Congo, Ruanda y Uganda), se caracterizan principalmente por tener una base tributaria relativamente escasa, dependiente en gran medida de los impuestos sobre la actividad económica y sumamente estrecha, donde los “grandes” contribuyentes (generalmente del orden de 300 a 2.000) aportan entre el 40% y el 70% de la recaudación fiscal nacional.

Quizá el mayor reto al que se enfrentan las economías africanas de renta baja sea determinar cómo se pueden sustituir los decrecientes impuestos sobre la actividad económica tras la liberalización económica. Dichos impuestos representan más de un tercio de la totalidad de los ingresos fiscales recaudados en países del África Subsahariana, una región donde el grado de dependencia de esta clase de impuestos es muy superior al que presentan otras regiones (Bird y Zolt, 2005). Los impuestos sobre la actividad económica a menudo constituyen la principal fuente de ingresos en Estados frágiles de renta baja; de ahí que el abandono a escala mundial de este tipo de impuestos como fuente principal de ingresos haya agravado los problemas asociados a la generación de ingresos en estos países. Esto, que ha sido consecuencia de las políticas de liberalización del mercado aplicadas durante los últimos 20 años, ha planteado problemas especiales a los países de renta baja. Un estudio llevado a cabo por el FMI revela que mientras que los países ricos han logrado compensar el descenso de estos impuestos con otras fuentes de ingresos, sobre todo con el IVA, los países más pobres, en el mejor de los casos, han reemplazado en torno al 30% de la pérdida de impuestos sobre la actividad económica (Baunsgaard y Keen, 2005).

Estudio de casos concretos: Uganda

La experiencia de Uganda constituye una excepción a la tendencia mostrada por los países de renta baja de registrar una reducción en los ingresos fiscales. Bajo el régimen de Museveni, la liberalización del comercio (es decir, el descenso de los aranceles a la importación y exportación) se impuso *gradualmente* durante el período comprendido entre 1986 y 1998. Rodrik (2004) define a Uganda como un ejemplo, no de liberalización a través de un programa de terapia de choque, sino de reforma moderada y gradual. Algunas barreras no arancelarias se eliminaron por primera vez en 1991, cinco años después de que Museveni tomara el poder. En 1995 seguían aplicándose cuotas de importación sobre la cerveza, otras bebidas y componentes de automoción, pero en 1999 se eliminaron todas las barreras no arancelarias.

Sin embargo, la estructura fiscal asociada a actividades de comercio exterior no se modificó hasta principios de los años 90, período en que los impuestos a la exportación fueron sustituidos por impuestos a la importación, aunque la transición se realizó introduciendo aranceles bastante elevados. Al disponer de pocas opciones para crear tipos alternativos de impuestos, un rasgo característico de economías paupérrimas con instituciones fiscales débiles, los impuestos a la importación condujeron necesariamente a una movilización de recursos fiscales durante la década de los 90. En 1996, 10 años después del ascenso al poder del régimen del Movimiento de Resistencia Nacional (NRM), los impuestos sobre las actividades económicas seguían representando más del 50% de los ingresos fiscales totales.

Esta imposición gradual de la liberalización del comercio resultó crucial para mantener intactos los ingresos fiscales hasta lograr resolver los problemas políticos y administrativos que conllevó la introducción del IVA. Los ingresos fiscales en Uganda

aumentaron del 7% del PIB en 1986 a casi el 11% a mediados de los 90. Aunque este porcentaje sigue siendo inferior al promedio registrado en el África Subsahariana, las consecuencias fiscales que hubiera tenido una liberalización del comercio acelerada podrían haber sido devastadoras. El argumento esgrimido contra la reducción acelerada de aranceles como medio de mantener e incrementar los recursos fiscales, un elemento clave en la consolidación y la creación del Estado, es una de las principales lecciones que ofrece la economía política de Uganda en el período de reconstrucción de posguerra.

No obstante, conviene señalar que los impuestos sobre la actividad económica pueden crear desincentivos a la producción y distorsiones en la economía; de ahí la conveniencia de vigilar atentamente el impacto que pueden tener en el rendimiento económico. Collier y Reinikka (2001), por ejemplo, aducen que la sustitución de impuestos de exportación por otros de importación originó mayores ineficiencias en Uganda, porque estos últimos estaban expuestos a una mayor dispersión de tasas impositivas, dado el mayor número de tasas aplicadas en ellos respecto a las aplicadas en los impuestos de exportación.

En teoría, esto podría haber planteado un problema, pero hubo varios factores que permitieron a Uganda salir airoso de la situación. En primer lugar, la sustitución de los impuestos de exportación por impuestos de importación fue decisiva porque mejoró los incentivos a la exportación. En segundo lugar, y a pesar de la mayor dispersión creada, permitió mantener la movilización de recursos, un aspecto crucial en la creación del Estado. En tercer lugar, la dispersión de los impuestos de importación permite al Estado ofrecer rentas selectivas (y, por tanto, incentivos) para el desarrollo de determinados sectores. Una tasa de importación uniforme reduce considerablemente el margen para adoptar estrategias industriales y agrícolas. En cuarto lugar, los aranceles brindan un mecanismo fiscalmente sostenible para promover la industria local en los países de renta baja. Aunque las subvenciones a la exportación tal vez causen una distorsión menor que los aranceles, las limitaciones fiscales existentes en los países de renta baja evitan el uso extendido de las subvenciones como herramienta de la política industrial. Por último, el argumento de que las medidas políticas aplicadas al comercio crearon ineficiencias estáticas no explica por qué Uganda logró una de las tasas de crecimiento más altas del mundo en desarrollo durante el período comprendido entre 1986 y 1999. Los aranceles aplicados a las exportaciones de materias primas, por ejemplo, aunque pueden suponer un desincentivo a la producción, fueron el único mecanismo posible para gravar los ingresos de los agricultores más acaudalados.

De este modo, los aranceles a la exportación pueden ofrecer un medio funcional que permita compensar la deficiente capacidad recaudatoria del impuesto sobre la renta que presentan las economías de renta baja o de posguerra. En el caso de Uganda, dichos aranceles no coincidieron con un descenso del crecimiento de las exportaciones, sino más bien con una expansión relativamente rápida de las mismas, junto con un aumento de la producción de materias primas (Di John y Putzel, 2005). La estrategia ugandesa, en última instancia, propició una mayor dependencia de los aranceles de importación, en vez de

unos altos aranceles de exportación, aunque esto surgió como consecuencia de la táctica del ensayo y error. Para comprender la dinámica de esta medida de economía política, es importante analizar la situación inicial en que se encontraba la economía del país en 1986.

Diferencias entre distintos países de África y otras economías de renta baja

El FMI (2005) examinó la experiencia de ocho países de renta baja tomados como muestra. Todos ellos han sufrido un descenso de los ingresos arancelarios recaudados en los últimos 20 años, pero algunos han logrado recuperarlos y otros no.

En Kenia, Sri Lanka, Egipto y Costa de Marfil los ingresos por impuestos a la actividad económica perdidos no fueron reemplazados por otros, al contrario que en Malawi, Uganda, Senegal y Jordania. Las conclusiones de este estudio fueron las siguientes:

- (a) Los países que sí recuperaron su nivel de ingresos fiscales totales también aumentaron los ingresos derivados de los impuestos al consumo locales, a menudo por una cuantía que compensaba con creces la pérdida de ingresos derivados de los impuestos sobre la actividad económica.
- (b) La presencia de un IVA por sí solo no parece mejorar la capacidad de recuperar los ingresos, un resultado similar a la evidencia econométrica aportada por Baunsgaard y Keen (2005).
- (c) Los países con una alta tasa de recuperación, también lograron mejorar los ingresos procedentes del impuesto sobre la renta, lo que sugiere que la carga del ajuste no fue soportada únicamente por la aplicación de impuestos al consumo. Este resultado es relevante porque contradice la creencia popular de que los impuestos al consumo son la principal herramienta para compensar la pérdida de ingresos derivados de los impuestos sobre las actividades económicas.
- (d) Las reducciones de las ratios de ingresos fiscales/PIB registradas en países de renta baja y medio no se limitan a aquellos que acometieron reformas comerciales. De los 14 países de renta baja cuyos ingresos arancelarios recaudados no descendieron en las últimas dos décadas, nueve registraron un descenso de la ratio fiscal. Esto implica que, a pesar de las dificultades especiales que genera la liberalización del comercio para mantener la recaudación de ingresos, entran en juego otros factores de economía política que deben investigarse.

En resumen, la liberalización del comercio debe ser un proceso secuencial que armonice con la reforma fiscal del país, un asunto al que los países donantes deberían prestar atención. Así sucedió en algunas economías de posguerra, a quienes debido a sus altos niveles de informalidad les puede resultar especialmente difícil a corto plazo recaudar impuestos sobre el valor añadido (Emran y Stiglitz, 2005; aunque también existe la tesis opuesta, véase Keen, 2008). Aunque la protección de los aranceles no tiene por qué crear necesariamente una gran capacidad productiva, dado el débil estado en que se encuentra el tejido empresarial nacional, el papel que desempeñan los aranceles moderados para evitar el desplome de los ingresos fiscales puede ser una segunda solución razonable al

problema de la recaudación de impuestos en países de renta baja o en situación de posguerra, al menos a corto o medio plazo. Como se comentó antes, sería necesario un análisis más minucioso para explicar por qué a estos países les resulta difícil sustituir la pérdida de impuestos sobre la actividad económica con ingresos nacionales, así como las condiciones en que el IVA sería más susceptible de facilitar la creación de capacidad impositiva en países menos desarrollados.

Tributación y encarecimiento de las materias primas: ¿oportunidades perdidas?

A pesar del peligro potencial que la escalada de precios del petróleo entraña para el crecimiento y la gobernanza, los recientes encarecimientos de las materias primas también brindan una importante oportunidad a los países con riqueza mineral para generar cuantiosos ingresos fiscales y aumentar su capacidad política. El volumen de ingresos que pueden captarse de este fenómeno supera con creces los flujos de ayuda exterior. Sin embargo, la historia reciente muestra que este potencial no se ha materializado, por lo menos en el África Subsahariana. Dos ejemplos recientes que ilustran los retos asociados al desarrollo basado en la riqueza mineral son Zambia y Mozambique.

Estudio de casos concretos: Zambia

Zambia es uno de los países más pobres del África Subsahariana. A pesar de la enorme extensión que ocupa, su densidad de población es escasa, al contar sólo con 11 millones de habitantes. El cobre representa al sector exportador dominante y la diversificación de las exportaciones se ha visto adicionalmente entorpecida por el hecho de que el país carece de acceso al mar y está rodeado por cinco países que han sufrido guerras civiles y disturbios políticos. Visto desde cualquier ángulo concebible, la historia de crecimiento de Zambia ha sido penosa, al experimentar una serie de décadas de implacable declive económico, como se muestra en la Tabla 4.

Tabla 4. Tasas de crecimiento *per cápita* de Zambia en términos comparativos, 1961-90

| País | 61-64 | 65-69 | 70-74 | 75-79 | 80-84 | 85-89 | 90-94 | 95-00 |
|----------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Zambia | 0,7 | 0,8 | 0,5 | -4,0 | -2,2 | -0,8 | -2,7 | -0,2 |
| Promedio del África Subsahariana | 2,2 | 1,5 | 3,3 | 0,9 | -0,5 | 0,5 | -1,4 | 2,0 |
| Puesto que ocupa Zambia | 16/26 | 20/31 | 22/32 | 30/32 | 29/36 | 26/40 | 32/41 | 34/41 |

Fuente: Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial.

Las razones del peor rendimiento económico de Zambia son complejas, aunque pueden achacarse a una combinación de diversos factores: interrupción de las rutas regionales de comercio, la nacionalización de la industria del cobre antes de que aparecieran en el mercado local trabajadores y gestores cualificados, así como la deficiente gestión de la industria del cobre estatal (véase Weeks *et al.*, 2004). La producción de cobre descendió de 600.000 toneladas en la década de 1960 a algo más de 300.000 toneladas a finales de la década de 1990.

La reacción del gobierno a esta situación, a finales de la década de 1990, fue privatizar la industria del cobre y reducir los derechos de explotación de minerales con vistas a atraer

la inversión extranjera. Esto se realizó en un contexto de desesperación provocada en concreto por los históricamente bajos precios del cobre en todo el mundo, el descenso de la producción de dicho mineral y el volumen insostenible de deuda. La estrategia de privatización del cobre contemplaba una reducción de la tasa aplicada en el impuesto de sociedades, que pasó del 35% al 25%, una exención de las tasas aduaneras para insumos de hasta 15 millones de dólares, una reducción del canon de explotación de minerales del 2,0% al 0,6%, una exoneración de impuestos indirectos sobre la electricidad, una ampliación del plazo (de 10 a 20 años) durante el cual se permitía trasladar las pérdidas a futuros ejercicios y una exención de la retención fiscal aplicada a intereses, dividendos, cánones de explotación y comisiones de gestión (Fraser y Lungu, 2007).

Lo cierto es que el sector de la minería contribuye menos a los ingresos públicos que el sector financiero o el de telecomunicaciones. De hecho, las compañías mineras apenas pagaron impuestos de sociedades durante el período comprendido entre 2000 y 2006. Debido al efecto de estos supuestos incentivos, tuvieron que transcurrir varias décadas para que el gobierno percibiese ingresos decentes de las nuevas empresas de extracción minera.

Aunque en 2008 el gobierno se planteó la posibilidad de elevar el canon de explotación al 2,5% con el apoyo del FMI, esta tasa sigue siendo baja en comparación con la aplicada por el país vecino de Zambia (un estudio relativo a cánones de explotación y tasas impositivas llevado a cabo por el FMI en los países en desarrollo reveló que ningún otro país africano cobra cánones inferiores al 2%, e incluso en algunos de ellos se elevaban nada menos que al 20% [Baunsgaard, 2001]). En consecuencia, los ingresos fiscales como porcentaje del PIB descendieron del 18,4% en 1996 al 17,0% en 2005. En 2006, el gobierno percibió sólo 25 millones de dólares en cánones de explotación de cobre de los 2.000 millones que facturaron las empresas de extracción de dicho mineral. Esto merma notablemente la capacidad con que el gobierno puede financiar las obras de infraestructura física que resultan indispensables para reactivar la capacidad productiva y el crecimiento en los sectores asociados a la agricultura y las manufacturas ligeras.

Estudio de casos concretos: Mozambique

Mozambique está considerado como un éxito en cuanto a la reconstrucción en condiciones de posguerra. El turbulento período posterior a la independencia y la larga guerra civil que atravesó el país trajeron consigo un descenso de la actividad económica. En el período comprendido entre 1974 y 1986, el PIB real *per cápita* se redujo un tercio. No obstante, las reformas económicas iniciadas en 1987, y el final de la guerra civil en 1992, contribuyeron a reavivar la economía. En la década posterior a 1987, el crecimiento anual medio se situó en el 5,3% y se aceleró aún más, hasta alcanzar el 8% anual en el período comprendido entre 1996 y 2006. El crecimiento se ha visto impulsado por ingentes cantidades de ayuda exterior, con la cual se ha financiado aproximadamente la mitad del gasto público incurrido en el período comprendido entre 1985 y 2005 (Virtanen y

Ehrenpreis, 2007, p. 17). Esto ha coincidido con un aumento de la recaudación fiscal, que pasó del 11,7% del PIB en 1995 al 14,6% del PIB en 2004 (USAID 2004, Tabla I-1, pp. 1-13).

El principal foco de crecimiento y exportaciones se generó a través de mega proyectos de propiedad extranjera destinados a la industrialización de la explotación de recursos naturales y minería. El proyecto más destacado en este período es Mozal, una gran central de fundición de aluminio (concluida en 2000) instalada en las afueras de la capital, Maputo. Mozal, cuya construcción costó 2.400 millones de dólares, produce 512.000 toneladas de lingotes de aluminio. Las empresas de extracción minera sudafricanas controlan dos tercios del proyecto, como sucede con la mayoría de los mega proyectos desarrollados en Mozambique. Desde 2004, Mozal aporta el 75% de las exportaciones de manufacturas del país y el 42% de sus ingresos totales de exportación (Castel-Branco, 2004). El aluminio representa casi la mitad de la producción total de manufacturas.

La política fiscal ha sido determinante a la hora de atraer la inversión extranjera destinada a mega proyectos. A Mozal se le concedió el estatus de Zona Franca Industrial (ZFI), lo que significa que está exenta de tasas a la importación de insumos de materiales y bienes de equipo. También está exenta del impuesto sobre el valor añadido, mientras que el impuesto de sociedades se limita al 1% de la facturación (;!). Debido a la incapacidad del gobierno para desarrollar un paquete fiscal que potencie más los ingresos, no se consideraron seriamente las ofertas de compra presentadas por productores de aluminio rivales (Kaiser, una multinacional estadounidense, presentó una oferta de compra inicial a finales de la década de 1990, pero fue rechazada por el gobierno mozambiqueño alegando que carecía de la influencia suficiente sobre los mercados mundiales para prosperar). Con independencia de los motivos esgrimidos para rechazar la oferta de compra de Kaiser, una lección importante es que los gobiernos pueden aprovechar la competencia que existe entre las multinacionales para diseñar paquetes fiscales más lucrativos a partir de inversiones basadas en explotaciones mineras. El creciente interés expresado por empresas chinas en la explotación minera en África puede brindar a los gobiernos la oportunidad de cosechar los frutos fiscales de las ofertas competitivas presentadas por las multinacionales.

Aunque es indudable que Mozal ha contribuido a aumentar la capacidad exportadora y productiva de la economía mozambiqueña, hay diversas cuestiones inquietantes para las perspectivas de desarrollo económico a largo plazo y el desarrollo de capacidades productivas del país. En primer lugar, las insignificantes cuotas de impuestos que Mozal paga al gobierno cercena la conexión fiscal que estos proyectos pueden generar (Castel-Branco, 2004), lo cual limita la capacidad del gobierno para invertir en la promoción de plantas productivas e infraestructuras en otras áreas de la economía. En segundo lugar, los mega proyectos están financiados con inversión extranjera directa especializada y con producción de manufacturas en la capital, lo que produce una considerable concentración regional en actividad manufacturera (en 2003, el 81% de la actividad industrial se generó en la provincia de Maputo [USAID 2004, Tabla 12-3, p. 3]). Fuera de la capital, la

producción de manufacturas es insignificante. En tercer lugar, la mayoría de los vínculos económicos de Mozal están asociados a empresas ubicadas en Sudáfrica, no en Mozambique. Esto se debe principalmente a que las empresas mozambiqueñas no cuentan con la capacidad técnica necesaria para proporcionar los insumos que requiere Mozal, aunque también porque no existe una estrategia industrial general que ofrezca incentivos para que Mozal genere contratos sustanciales con proveedores mozambiqueños.

De los casos de Zambia y Mozambique pueden extraerse varias implicaciones para la política económica. En primer lugar, existe una necesidad urgente de que los Estados con riqueza mineral intervengan para renegociar los contratos con empresas de extracción minera cuando no son favorables. En segundo lugar, urge que los gobiernos elaboren estrategias productivas que permitan canjear derechos sobre minerales por condiciones contractuales locales, en virtud de las cuales los inversores extranjeros estarían obligados a recurrir a proveedores nacionales en una escala cada vez mayor. La gestión local de cláusulas contractuales ha sido una de las principales formas en que puede usarse la inversión extranjera directa en beneficio del tejido productivo nacional. Por último, debe potenciarse el desarrollo de capacidades destinadas a la elaboración de estudios geológicos en el África Subsahariana para mejorar el poder negociador de los Estados con las multinacionales. Se trata de un área donde las instituciones financieras internacionales pueden desempeñar un papel destacado.

Impuestos de exportación, alcance territorial del Estado y estrategias de producción

En líneas generales, se desaconseja aplicar impuestos de exportación a los productos agrícolas en los países en desarrollo, debido a los conocidos desincentivos que suponen para los productores. Sin embargo, existen algunos ejemplos que muestran el papel que estos impuestos pueden desempeñar en aras del desarrollo cuando expresamente forman parte de una estrategia de producción diseñada para mejorar la productividad agrícola. Para que estos impuestos surtan efecto, deben destinarse directamente a financiar inversiones en infraestructura agraria. Por otro lado, estos impuestos han desempeñado un papel relevante en la ampliación del alcance territorial del Estado y de la dimensión territorial de las relaciones entre éste y la sociedad. Examinemos algunos ejemplos de países.

En el caso de Mauricio, los impuestos a la exportación de azúcar, la principal materia prima de exportación en el siglo XIX y durante casi todo el siglo XX, tuvieron diversos efectos positivos en las relaciones entre el Estado y la sociedad, además de contribuir a la ampliación de la capacidad productiva del sector azucarero (Bräutigam, 2008). En primer lugar, este gravamen fue un eficaz sustituto del impuesto sobre la renta y generalmente se aplicaba de forma progresiva al desviar la carga fiscal y el gasto redistributivo hacia las clases altas y medias. Esto ayudó a mejorar el sentido público de equidad y solidaridad, reforzando así la legitimidad del Estado. En segundo lugar, el Estado se sirvió de este

impuesto para financiar proyectos de investigación y desarrollo, infraestructuras y actividad promocional, lo cual impulsó la producción y el crecimiento de la productividad en el sector azucarero. Un aspecto que suele olvidarse en el análisis fiscal es explicar cómo puede vincularse la reforma fiscal con las estrategias productivas (las cuales, a juicio de Grabowski [2008], por ejemplo, fueron fundamentales para el éxito en el desarrollo del sector agrario en Japón, Corea del Sur y Taiwán). En tercer lugar, los impuestos a la exportación ayudaron al sector privado a organizarse y desarrollar su capacidad para interactuar con el gobierno a lo largo del tiempo. Además, permitió que tanto el Estado como la sociedad resolvieran los problemas con que tropezaron al emprender acciones colectivas para desarrollar técnicas y financiar proyectos de investigación sobre el azúcar. Por último, el impuesto a la exportación ayudó a ampliar el alcance territorial del Estado, ya que afectaba al principal sector generador de empleo en las zonas rurales y promovía derechos y obligaciones mutuamente beneficiosos entre el Estado y los agricultores, tanto grandes como pequeños.

Un segundo ejemplo importante hace referencia al papel que han desempeñado las juntas de comercialización agrícolas en algunos países para expandir el alcance territorial del Estado y establecer vínculos entre éste y los grupos de presión en las zonas rurales. Dichas juntas también fueron una fuente importante de movilización de recursos públicos, gracias a la monopolización de las compras de cultivos comerciales a precios inferiores al mercado internacional y su venta posterior en el exterior a precios de mercado internacionales. El excedente generado solía alcanzar magnitudes similares a los volúmenes totales de recaudación de impuestos formales, especialmente en las economías del África Subsahariana en las décadas de 1960 y 1970. Las juntas de comercialización resultaron eficaces en países como Taiwán, Corea del Sur, Indonesia y la India porque el Estado ofrecía a los grupos de productores una contrapartida, por ejemplo, servicios, infraestructuras, proyectos de investigación y estabilidad de precios.

Sin embargo, durante la década de 1980, se vertieron duras críticas contra las citadas juntas a raíz del empeoramiento de los rendimientos agrarios, especialmente en la región del África Subsahariana (Bates, 1981). En líneas generales se consideraba que el sistema había empeorado las condiciones del comercio al retribuir a los agricultores menos de lo que el Estado percibía por los productos en el mercado internacional, una situación que con frecuencia desmotivaba a los agricultores a cultivar o les inducía a practicar el contrabando, lo que a su vez mermaba la capacidad de movilización de recursos de los países africanos. La liberalización económica de la agricultura se promovió como solución a los efectos retardantes sobre el crecimiento que tuvieron las juntas de comercialización en muchos contextos.

A pesar de estas cuestiones, existen otros factores importantes que conviene examinar en cuanto al papel que desempeñaron estas juntas en la construcción del Estado. Una tarea primordial de los responsables políticos es conocer las razones por las cuales algunas juntas de comercialización obtuvieron mejores resultados que otras. La evidencia histórica

sugiere que el poder político del Estado y la naturaleza de las coaliciones políticas que sustentan la administración central son factores importantes que determinan la eficacia de estas juntas. Por ejemplo, en Taiwán, durante la década de 1960, la habilidad del Estado para acometer una reforma agraria eliminó el poder de los terratenientes que históricamente se habían opuesto a la intervención del Estado en zonas rurales (Amsden, 1985). Esta intervención permitió al Estado gravar los rendimientos de las cosechas de arroz a cambio de financiar insumos que mejoraron la productividad de los arrozales.

En una comparativa entre países del África Subsahariana, Bates (1995) argumenta que la junta de comercialización del café keniano, durante las décadas de 1970 y 1980, resultó más eficaz que su homóloga en Tanzania debido a la distinta naturaleza de la coalición política gobernante. En Kenia, los agricultores cafetaleros grandes y medianos constituían un poderoso grupo de presión, al contrario que en Tanzania, donde los agricultores cafetaleros apenas influían en la estructura de apoyo al gobierno. Como consecuencia de ello, en Kenia se desarrollaron políticas que extraían muchos menos recursos *netos* de los productores de café que en Tanzania.

Incluso en aquellos países donde las medidas adoptadas por las juntas de comercialización resultaban relativamente ineficaces, como Tanzania y Zambia, éstas han desempeñado un importante papel en lo que respecta a la ampliación del alcance territorial del Estado, el desarrollo de vínculos entre los grupos de presión rurales y el Estado y la prestación de servicios e infraestructuras sociales. En estos dos países el alcance del Estado fue resultado de la formación de partidos políticos de ámbito nacional que crearon un sistema clientelar inclusivo en todas las regiones agrarias (véase Hesselbein, Golooba-Mutebi y Putzel, 2006, acerca de Tanzania, y Di John próximamente sobre Zambia). También se ha constatado que el alcance inclusivo de las juntas de comercialización contribuyó al mantenimiento de la estabilidad política y a la construcción de la nación en ambos casos. No obstante, se precisaría un análisis histórico comparativo adicional para evaluar los distintos efectos que estas juntas han tenido en la construcción del Estado y en la mejora del alcance territorial y la legitimidad del Estado.

Obstáculos internacionales a la recaudación de impuestos: el problema de la fuga de capitales y los centros financieros transnacionales

Otra importante cuestión que preocupa a los gobiernos de muchos países, tanto desarrollados como menos desarrollados, es hasta qué punto la liberalización financiera internacional ha facilitado la fuga de capitales hacia centros financieros nacionales y transnacionales. La *Tax Justice Network* ha estimado que la fuga de capitales procedentes de todos los países, incluidos los fondos no declarados en el país de residencia, asciende aproximadamente a 11,5 billones de dólares (Spencer, 2006; Christensen, 2009). Una estimación conservadora sitúa los ingresos globales anuales derivados de estas fuentes en 860.000 millones de dólares y los ingresos fiscales anuales perdidos por esta causa en todo el mundo en aproximadamente 255.000 millones, lo que equivale a los fondos que se

estima se precisarían para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas (*ibid.*).

La fuga de capitales ocasiona muchos costes socioeconómicos y políticos, especialmente cuando el capital es escaso, ya que provoca una pérdida de recursos que podrían destinarse a financiar inversiones en infraestructuras y gastos sociales. La fuga de capitales también cercena los recursos disponibles para inversiones en un sentido más amplio, lo que contribuye a reducir las tasas de crecimiento, produciendo, a su vez, un aumento del desempleo, una mayor actividad económica sumergida y más pobreza. La disminución de las inversiones también perjudica la modernización tecnológica requerida para que las exportaciones sigan siendo competitivas. En muchos países, especialmente en el África Subsahariana y América Latina, la fuga de capitales ha venido acompañada de un aumento de los créditos obtenidos del extranjero, es decir, este mayor endeudamiento no ha servido para financiar inversiones o potenciar el consumo, sino para financiar la propia fuga de capitales (Boyce y Ndikumana, 2005). Los volúmenes de deuda resultantes probablemente causen más perjuicios a los pobres, al tener que recortarse los gastos en programas sociales e infraestructuras para poder amortizar los préstamos.

A pesar de tratarse de un problema de alcance mundial, existen importantes diferencias regionales entre las distintas regiones en desarrollo. Veamos la Tabla 5 adjunta.

Tabla 5. Fuga de capitales como porcentaje del patrimonio personal en América Latina y el Este Asiático (%)

| | 1980-89 (a) | 1990-98 (a) | 1980-89 (b) | 1990-98 (b) |
|----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| África Subsahariana | 27,6 | 30,1 | 27,4 | 30,3 |
| América Latina y el Caribe | 8,5 | 9,0 | 7,5 | 7,9 |
| Este Asiático y Pacífico | 4,5 | 5,0 | 2,0 | 2,7 |

Nota: (a) todas las observaciones; (b) sólo información completa.

Fuente: Collier *et al.* (2004, Tabla 1A, p.22).

Se estima que la fuga de capitales, medida como porcentaje del patrimonio personal, fue entre dos y tres veces superior en América Latina que en Asia del Este durante las décadas de 1980 y 1990. En el África Subsahariana la situación es aún peor. En la región donde es más escaso el capital, la fuga de capitales medida como porcentaje del patrimonio personal fue, en términos medios, seis veces superior a la registrada en Asia del Este durante la década de 1980 y más de 10 veces superior a dicha región durante la década de 1990.² Es probable que las causas y consecuencias de este problema fueran el menor crecimiento y la mayor inestabilidad sufrida en América Latina y el África Subsahariana, tanto desde el punto de vista macroeconómico como político. Con independencia de cuáles sean los mecanismos que lo provoquen, la fuga de capitales en ambas regiones ha mermado severamente la base de ingresos fiscales y, con ello, los recursos nacionales disponibles para financiar la inversión pública en infraestructuras y servicios sociales. Es posible que este fenómeno también haya reducido el interés de la

² Naturalmente, estas estimaciones no reflejan las diferencias existentes *dentro* de las regiones.

clase política en el crecimiento y desarrollo económico local, creándose así un ciclo vicioso.

Entre las medidas políticas propuestas para paliar la pérdida de ingresos fiscales causada por la fuga de capitales destaca el uso selectivo de controles sobre el capital, la eliminación del secreto bancario en centros financieros nacionales y transnacionales, las mejoras en la administración fiscal llevadas a cabo en países menos desarrollados y la ampliación de los intercambios de datos fiscales entre países. Los principales artífices de las instituciones de Bretton Woods en 1944, John Maynard Keynes y Harry Dexter White, se mostraron partidarios del intercambio de información entre gobiernos sobre la fuga de capitales, una propuesta a la que se opuso la comunidad financiera estadounidense, que se había visto beneficiada de este fenómeno. Otra solución más radical consistía en negarse a reconocer selectivamente préstamos concertados en el pasado, invocando la doctrina de la “deuda odiosa” contemplada en el derecho internacional así como en precedentes históricos (Boyce y Ndikumana, 2005).³ Lo que se pretendía era repatriar fondos que fueron transferidos ilegalmente fuera del país por parte de las autoridades públicas. Algunos analistas también han sugerido que el FMI, el Banco Mundial y la OCDE deberían tomar cartas en el asunto, implantando un sistema financiero internacional que permita reducir los incentivos y los medios disponibles para participar en operaciones de fuga de capitales (Spencer, 2006). Al igual que sucedió en épocas pasadas, la comunidad financiera en los países más industrializados, así como las personas físicas y jurídicas más acaudaladas de los países pobres, probablemente se opondrían a tales propuestas políticas. Sin embargo, sería posible argüir que la carga que supone financiar la ayuda internacional sería más liviana para los contribuyentes de los países de la OCDE si se recuperasen los ingresos fiscales perdidos (o se impidiera que se perdieran) a causa de la fuga de capitales, tanto de residentes de países desarrollados como de aquellos menos desarrollados.

La naturaleza históricamente singular y no monolítica de la capacidad del Estado y las perspectivas de crecimiento

Aunque el poder recaudatorio de un Estado es un indicador útil de su capacidad y legitimidad, sería un error presuponer que una capacidad fiscal eficaz se traduce en capacidades igualmente efectivas para intervenir en otros ámbitos.

Existen numerosos ejemplos de esto. La capacidad recaudatoria en Sudáfrica es mucho mayor que su habilidad para acometer políticas industriales o atajar el problema del SIDA. Las instituciones democráticas de Botsuana se encuentran entre las más sólidas del mundo en desarrollo, pero también se han mostrado muy poco eficaces a la hora de

³ Boyce y Ndikumana (2005) señalan: «Al final del siglo XIX, el gobierno de Estados Unidos se negó a reconocer la deuda externa debida por Cuba tras imponer un embargo a la isla en la Guerra Hispanoamericana. La autoridades estadounidenses tomaron esta decisión alegando que la deuda de Cuba no se había incurrido en beneficio del pueblo cubano, que se había contraído sin su consentimiento y que los créditos sólo ayudaban a financiar la represión ejercida por el gobierno colonial español» (p. 338).

mantener controlada esta enfermedad. Brasil ostenta uno de los niveles más altos de recaudación fiscal, pero (políticamente) no es capaz de recaudar impuestos sobre la renta personal ni sobre la propiedad. Además, la política industrial de Brasil es bastante dispar: son notorias las historias de éxito en los sectores de automoción y aeroespacial, pero en muchos otros sectores existen escasos avances. El Estado colombiano tiene la reputación de ser uno de los mejores en el ámbito de la gestión macroeconómica, pero posee una de las recaudaciones fiscales más bajas de América Latina y parece incapaz de poner fin a la guerrilla y violencia política paramilitar que viene sufriendo el país desde hace décadas. Venezuela hace tiempo que mantiene un sistema democrático estable, pero no ha sido capaz de promover la diversificación de sus exportaciones. Por otro lado, Tanzania y Zambia tienen historiales relativamente mediocres en cuanto al rendimiento económico, pero han podido evitar la violencia política a gran escala, a diferencia de la mayoría de sus países vecinos. Estas diferencias de capacidad no están recogidas en los indicadores macroeconómicos, por lo que nos resulta difícil entender por qué existen tantas diferencias entre una y otra nación. Los análisis históricos pormenorizados sobre las coaliciones y alianzas políticas que sustentan las capacidades específicas de cada Estado resultan imprescindibles para comprender mejor las diferencias de capacidad existentes entre los Estados.

Tributación, gobernanza y crecimiento

Un aspecto inherente a buena parte del trabajo reciente realizado sobre la fiscalidad es que un sistema tributario con mayor base consolida la negociación colectiva entre los grupos de presión y el Estado, lo cual, a su vez, genera un mayor grado de legitimidad y, supuestamente, una gobernanza más efectiva. Esto último se considera fundamental para lograr un rápido crecimiento económico sostenido (Banco Mundial, 1997, 2002).

Sin embargo, el inconveniente de casi todas las nuevas obras que se publican sobre este tema es que identifican el nexo fiscal como la principal fuente de legitimidad del Estado, lo cual es problemático en el contexto de los países económicamente infradesarrollados. Como las tasas impositivas y su composición no están sistemáticamente correlacionados con el crecimiento económico, no sirve de mucho centrarse en los aspectos fiscales sin tener en cuenta otros factores que afectan a la acumulación de capital, a la eficiencia de las inversiones y al crecimiento económico. Una variable que puede ser igual o incluso más importante para las perspectivas de crecimiento de un país es, por ejemplo, el ahorro nacional y, especialmente, el ahorro público (que en parte procede de la gestión eficiente de las empresas estatales).

También conviene tener presente que las estructuras de gobernanza implantadas en los países de renta baja difieren de las implantadas en los países ricos debido al infradesarrollo de los primeros, lo que *implica tener una base fiscal limitada*. De esto se desprende que, aunque es importante mejorar la capacidad recaudatoria en los países menos desarrollados, no cabe esperar que las relaciones entre el Estado y la sociedad se

parezcan a las de los países de la OCDE. La evidencia empírica también sugiere que contar con una mayor capacidad de movilización de recursos por parte de los Estados es igual de importante (o incluso más) para la expansión del nexo fiscal. Sería necesario que la política de los gobiernos y de los donantes vinculase la reforma fiscal con estrategias productivas, mientras que la política de ayuda exterior debería orientarse mucho más a facilitar la acumulación de capital. Otra recomendación es que la ayuda exterior debe volver a destinarse a la financiación de actividades económicas directamente productivas, concretamente, a infraestructuras físicas. Defender la idea de mejorar la capacidad recaudatoria como medio de ayudar a construir el Estado y establecer su legitimidad es razonable, pero debe realizarse de acuerdo con la historia y la dinámica de la economía política que viene aparejada a bajos niveles de renta *per cápita*. No sólo es importante centrar la atención política en cuestiones fiscales y de gobernanza, sino también en las realidades que presenta cada etapa del desarrollo económico.

El argumento de “la maldición de los recursos naturales”

Una rama influyente de la literatura sobre economía política es el modelo de Estado rentista, o el argumento de “la maldición de los recursos naturales”. Este modelo de gobernanza basa su principal premisa en que cuando los Estados obtienen un importante porcentaje de sus ingresos de fuentes externas, como las rentas derivadas de la explotación de yacimientos mineros o la ayuda exterior, la menor necesidad de los responsables políticos de recaudar impuestos internos hace que los dirigentes tengan una menor necesidad de rendir cuentas a particulares y colectivos en la sociedad civil, más propensos al rentismo y la corrupción y menos capaces de propiciar políticas que potencien el crecimiento. Por otro lado, el modelo postula que la mayor abundancia de rentas no productivas hace que estas economías sean más propensas a conflictos políticos violentos, incluida la guerra civil. Existen dos variantes del argumento de “la maldición de los recursos naturales”:

- (1) Argumento del “tarro de miel”, o rentismo, según el cual los países menos desarrollados con abundancia de petróleo generan valiosas rentas que tienden a generar medios violentos para obtenerlas y que muchas veces desembocan en insurgencia “inducida por la codicia”.
- (2) Argumento del Estado rentista: los países ricos en petróleo son más susceptibles de tener débiles estructuras gubernamentales porque tienen menos necesidad de crear aparatos burocráticos sólidos para recaudar ingresos. Las débiles estructuras gubernamentales, a su vez, pueden hacer que el Estado sea más vulnerable a la insurgencia.

El argumento central de la segunda variante, que ha sido denominada como el “mal holandés”, es que los dirigentes de Estados rentistas, al depender de rentas no productivas (obtenidas por concesiones de explotaciones mineras y/o ayuda exterior), no

generan un conjunto de obligaciones recíprocas con los ciudadanos a través de la aplicación de impuestos nacionales. En consecuencia, las rentas por la venta de materias primas (especialmente petróleo y gas), en los países de renta baja, pueden coincidir con instituciones estatales débiles o ilegítimas, provocando así conflictos.

Según el modelo del Estado rentista, la abundancia de recursos minerales genera: (a) bajos niveles de legitimidad del gobierno; (b) lento crecimiento económico; y (c) un mayor grado de violencia política. Esto se debe a tres factores: (1) la creciente autonomía del Estado con respecto a los ciudadanos debido al alto volumen de rentas no productivas (procedentes de concesiones de explotaciones mineras) y bajos niveles de impuestos interiores; (2) un posible efecto retardado sobre la capacidad de obtención de rentas no productivas por parte del Estado es el descenso de su capacidad burocrática; y (3) la gestión deficiente de los recursos puede generar quejas y malestar que, cuando se combinan con un historial de tendencias secesionistas por motivos étnicos, puede hacer más probable el estallido de una rebelión armada organizada.

La cuestión de por qué los países petroleros están expuestos a una mayor violencia política merece especial atención, ya que la irrupción de esta violencia es la mayor expresión de un gobierno ilegítimo. En el modelo del Estado rentista, la dependencia de los rentas no productivas puede tener varios efectos negativos en la legitimidad del gobierno y en su capacidad para combatir o prevenir la rebelión. Cabe destacar los siguientes:

- (a) La mayor autonomía de los Estados respecto a los ciudadanos puede aumentar la capacidad de los dirigentes para actuar de forma abusiva, o como mínimo, reducir la necesidad de entablar negociaciones políticas duraderas con los diferentes grupos de presión. Esto, a su vez, hace más impredecible la recaudación de impuestos y los ingresos, lo cual puede aumentar la confiscación arbitraria cuando se desploman súbitamente las volátiles rentas por explotación de minerales.
- (b) Dada la escasa presencia de organismos para la recaudación de impuestos y la reducida información sobre lo que sucede realmente en la sociedad, los Estados pueden ser vulnerables a grupos armados organizados, incluidas guerrillas y ejércitos privados.

Los partidarios del modelo del Estado rentista sugieren que reducir los rentas no productivas que un Estado obtiene de la concesión de explotaciones mineras mejorará las perspectivas de alcanzar paz. Entre las medidas políticas recomendadas figuran la defensa de una mayor transparencia en los pagos efectuados por las multinacionales en las industrias extractivas pagan a los gobiernos anfitriones de países pobres, o evitar directamente las industrias extractivas y concentrar los esfuerzos en la diversificación de las economías ricas en minerales hacia la agricultura y la industria manufacturera. La

plausividad de estos argumentos depende de hasta qué punto la riqueza petrolera genera necesariamente los problemas anteriormente mencionados.

Modelo del Estado rentista: problemas metodológicos

En primer lugar, el modelo presupone implícitamente que los dirigentes políticos son “dueños” de los recursos naturales, al asignárseles los derechos de propiedad sobre ellos. La cuestión de cómo los gobernantes se adueñan del poder y se mantienen en él no está suficientemente analizada. En segundo lugar, se presupone que los dirigentes no tienen como objetivo el desarrollo del país sino otros fines predatorios. No atender los procesos políticos mediante los cuales los dirigentes se adueñan del poder nos impide entender las motivaciones de estos gobernantes. En definitiva, el Estado no es un ente, como un depredador, sino un conjunto de relaciones sociales. El hecho de que exista abundancia de petróleo no significa que los dirigentes no puedan compartir los ingresos que obtienen de las rentas de recursos naturales con grupos sociales que formen parte de su base de apoyo político.

Abundancia de petróleo y violencia política: ¿existe una relación?

Los estudios comparativos llevados a cabo sobre países ricos en petróleo (Smith, 2004) han revelado que, en el período comprendido entre 1974 y 1999, la riqueza petrolera está fuertemente asociada con una mayor estabilidad política, aun teniendo en cuenta la represión, y con una probabilidad menor de guerra civil. Como señala Smith:

"Los regímenes políticos duraderos en países ricos en petróleo no son casos aislados, como han supuesto los teóricos tanto del Estado rentista como de la tesis de la maldición de los recursos. Regímenes como el de Suharto en Indonesia, que se extendió durante 32 años, el régimen baasista de Sadam Husein en Irak, que duró 35 años (y que no fue derrocado hasta la invasión de la coalición norteamericana-británica de marzo de 2003), y los longevos monarcas del Golfo Pérsico parecen ser ejemplos más representativos de la perdurabilidad del régimen que los casos favoritos de Irán, Nigeria, Argelia y Venezuela (los “cuatro grandes”). Por otro lado, el efecto de perdurabilidad ha sido independiente del acceso sistemático a rentas con las que los regímenes pueden comprar la legitimidad, puesto que los períodos de contracción no generaron ninguna tendencia hacia la crisis del régimen o la inestabilidad política en los países exportadores" (p. 242).

¿Existen pruebas convincentes que respalden el modelo del Estado rentista?

Ross (2004) sugiere que, como mínimo, existen tres mecanismos por los cuales la dependencia del petróleo podría generar problemas de legitimidad a los gobiernos: (1) altos niveles de corrupción; (2) lento crecimiento económico, como resultado de lo anterior; y (3) una tendencia hacia el autoritarismo.

En primer lugar, examinemos hasta qué punto la abundancia de riqueza minera es susceptible de generar altos niveles de corrupción. La hipótesis principal de los teóricos del Estado rentista es que la abundancia de petróleo tiende a centralizar la producción en

el Estado, aumentando así el control estatal sobre la economía. Para los partidarios mayoritarios de esta tesis, el perjuicio que causa la corrupción reside en la autoridad discrecional centralizada que acompaña a la intervención del Estado. Esta autoridad se caracteriza por el poder investido a los máximos responsables para intervenir con impunidad en las actividades empresariales y en el bienestar de sus subordinados. La propia existencia de dicha autoridad e intervención hace posible un uso indebido de la misma. En los modelos convencionales, el coste de la corrupción es, entre otras cosas, la pérdida de recursos ocasionada por los intentos de influir en las autoridades públicas y la reducción de la garantía de los derechos de propiedad, dada la necesidad de que las operaciones corruptas se mantengan en secreto.

A primera vista, si comparamos los países en desarrollo sobre los que existen estadísticas de corrupción, parece que también existe una relación indeterminada entre los niveles de riqueza minerales, la corrupción y el crecimiento. Veamos la Tabla 6:

Tabla 6. Crecimiento y corrupción en países en desarrollo con abundancia de minerales y con escasez de ellos, período 1965-2000

| 1965-1990 | 1. Países en desarrollo con abundancia de minerales (2) (13 observaciones) | 2. Países en desarrollo con escasez de minerales (2) (19 observaciones) |
|---|--|---|
| Crecimiento medio del PIB Tasa 1965-90 (Intervalo) | 4,3 (2,5 – 12,4) | 5,6 (1,5 – 9,5) |
| Corrupción media Índice 1980-85 (1) (Intervalo) | 3,9 (0,2 – 6,5) | 3,6 (0,7 – 8,8) |
| 1990-2000 | 1. Países en desarrollo con abundancia de minerales (13 observaciones) | 2. Países en desarrollo con escasez de minerales (19 observaciones) |
| Crecimiento medio del PIB Tasa 1990-2000 (Intervalo) | 4,0 (1,6 – 7,0) | 3,7 (-0,6 – 10,3) |
| Corrupción media Índice 1996 (Intervalo) | 3,3 (0,7 – 6,8) | 3,2 (1,0 – 5,0) |

Nota: (1) un índice de corrupción igual a 10 indica una corrupción mínima, un índice igual a 0 indica una corrupción máxima; (2) países con abundancia de minerales se define como las economías donde la cifra de exportaciones de minerales/combustible en 1980 es igual o superior al 35% de las exportaciones totales; países con escasez de minerales se define como las economías donde la cifra de exportaciones de minerales/combustible en 1980 es inferior al 35% de las exportaciones totales.

Fuentes: Banco Mundial, *Indicadores de Desarrollo Mundial*; Índices de Percepción de la Corrupción elaborados por Transparencia Internacional.

En resumen, dos importantes mecanismos que permitirían explicar el aumento de los conflictos con la hipótesis de la maldición de los recursos, concretamente, el bajo crecimiento y la elevada corrupción, no están constatados por la evidencia empírica (véase también Di John, 2007). El hecho de que las tasas de corrupción subjetivas sean similares en los países con abundancia de minerales y en los países con escasez de ellos sugiere que la existencia de rentas asociadas a minerales no genera necesariamente un mayor rentismo ilegal en el primer tipo de países. De esto se infieren dos cosas. Primero,

que los países con recursos minerales no generan mayores problemas de legitimidad originados por la corrupción. Segundo, que la corrupción, un medio por lo general pacífico de influencia política, no está por sistema *menos* extendida en las economías con abundancia de minerales o recursos. Si nos encontrásemos en esta situación, podríamos aducir que si se suprimiera el rentismo ilegal no violento probablemente surgirían formas violentas de rentismo, como la rebelión armada. Sin embargo, esto no sucede.

Debido a los escasos datos sobre tasas de corrupción disponibles respecto a los países exportadores de petróleo, el anterior análisis ofrece una comparación entre las economías con abundancia de minerales y las economías con escasez de ellos para demostrar la relación indeterminada que existe entre la abundancia de minerales, la corrupción y el crecimiento. Sin embargo, incluso si suponemos que las tasas de corrupción son superiores, en términos medios, en las economías exportadoras de petróleo, ¿también sucede que sus tasas de crecimiento son sistemáticamente peores que las de las economías no exportadoras de petróleo?

La Tabla 7 compara las tasas de crecimiento registradas por los países exportadores de petróleo en el período comprendido entre 1965 y 1998 con las registradas por cuatro regiones de países en desarrollo (América Latina y Caribe, Asia del Este y Pacífico, África Subsahariana y Sur Asiático), todos los demás países en desarrollo y la economía mundial.

Tabla 7. Crecimiento económico de determinados países en desarrollo exportadores de petróleo en términos comparativos e históricos, 1965-98

| Economías exportadoras de petróleo | Exportaciones de combustibles, 1980 (% exportaciones totales) | Crecimiento del PIB (variación anual media, %) | | |
|--|--|---|----------------|----------------|
| | | 1965-80 | 1980-90 | 1990-98 |
| América Latina | | | | |
| Venezuela | 98 | 3,7 | 1,1 | 2,0 |
| Trinidad y Tobago | 93 | 5,0 | -0,8 | 2,4 |
| Ecuador | 63 | 8,8 | 2,0 | 2,9 |
| México | 58 | 6,5 | 1,8 | 4,2 |
| Sudeste Asiático | | | | |
| Indonesia | 47 | 7,0 | 6,1 | 5,8 |
| Oriente Medio | | | | |
| Kuwait | 100 | 1,6 | 1,3 | n.d |
| Arabia Saudí | 99 | 10,6 | 0,0 | 1,6 |
| Omán | 96 | 13,0 | 8,4 | 5,5 |
| Irán | 93 | 8,7 | 1,7 | 4,0 |
| Irak | >40 | 7,3 | -8,8 | n.d |
| África | | | | |
| Libia | 100 | 4,2 | 2,5 | 1,4 |
| Argelia | 98 | 6,7 | 2,7 | 1,2 |
| Nigeria | 97 | 0,7 | 4,2 | 2,7 |
| Gabón | 88 | 9,5 | 0,9 | 4,0 |
| Angola | 78 | n.d | 3,7 | -0,4 |
| Economías en transición | | | | |
| Kirguizistán | 93* | n.d | n.d | -4,7 |
| Azerbaiyán | 66** | n.d | n.d | -10,5 |
| Rusia | 43** | n.d | n.d | -7,0 |
| Kazajistán | 33** | n.d | n.d | -6,9 |
| Promedio (excluyendo las economías en transición) | 80,2 | 6,7 | 1,8 | 2,9 |
| Promedio total | 80,2 | 6,7 | 1,8 | 0,6 |
| | | Crecimiento del PIB | | |
| Regiones | | 1965-80 | 1980-90 | 1990-98 |
| Este Asiático y Pacífico | | 7,3 | 8,0 | 8,1 |
| América Latina | | 6,1 | 1,6 | 3,7 |
| África Subsahariana | | 4,2 | 1,8 | 2,1 |
| Sur Asiático | | 3,7 | 5,7 | 5,7 |
| Países de ingreso bajo y medio | | 5,8 | 3,5 | 3,3 |
| Mundo | | 4,1 | 3,2 | 2,4 |

Nota: * en 1990; ** en 1996.

Fuente: Banco Mundial, *Indicadores de Desarrollo Mundial*.

Lo cierto es que existen pocos datos que avalen la hipótesis del Estado rentista. En el período comprendido entre 1965 y 1980, el crecimiento anual medio del PIB de las economías exportadoras de petróleo ascendió al 6,7%, una tasa superior al crecimiento medio anual registrado en todas las regiones en desarrollo, excepto Asia del Este y el Pacífico, algo superior al crecimiento observado en todas las economías de renta baja y media, y bastante superior al crecimiento de la economía mundial. Durante el período comprendido entre 1980 y 1990 esta tendencia se invirtió parcialmente, al reducirse al 1,8% el crecimiento anual medio del PIB de las economías exportadoras de petróleo, lo que constituye un notable descenso respecto al crecimiento medio anual registrado en Asia del Este y el Pacífico (8,0%) y en el Sur Asiático (5,7%), la mitad de la tasa de

crecimiento registrada por todas las economías de renta baja y media (3,5%) y muy inferior al crecimiento registrado en la economía mundial (3,2%). Sin embargo, la tasa de crecimiento de los exportadores de petróleo se moderó hasta situarse al *mismo nivel* que en toda América Latina y Caribe (1,6%) y el África Subsahariana (1,8%).

Los exportadores de petróleo no han tenido resultados especialmente malos: son unos pocos entre muchos. Por último, en el período comprendido entre 1990 y 1998, el crecimiento anual medio de dichos países (que actualmente engloban a las economías petroleras en transición) se contrajo al 0,6%, una tasa bastante inferior a la registrada por todas las regiones en desarrollo, las economías de renta baja y media y la economía mundial. Sin embargo, este resultado pone de relieve la evolución particularmente mediocre de las cuatro economías petroleras en transición, cuya tasa de crecimiento anual media se situó en el -7,3% durante este período. Esto contrasta con el aumento al 2,9% de la tasa de crecimiento anual media de los exportadores de petróleo (excluyendo las economías en transición) en el mismo período, una tasa que, aunque es bastante inferior a la registrada en Asia del Este y el Pacífico (8,1%) y el Sur Asiático (5,7%), es similar al crecimiento de todos los países de renta baja y media (3,3%), América Latina y Caribe (3,7%), e incluso *superior* al crecimiento alcanzado por la economía mundial (2,4%). En resumen, apenas existen pruebas que nos lleven a concluir que la abundancia de petróleo es una “maldición”. Por otro lado, las contracciones del crecimiento económico sufridas en los países exportadores de petróleo durante el período comprendido entre 1980 y 1998 se asemejan mucho a las ralentizaciones del crecimiento registradas tanto en América Latina como en el África Subsahariana.

¿Puede la ampliación de la ayuda exterior sustituir a la movilización de impuestos locales?

El modelo del Estado rentista ha influido en las ideas existentes sobre la relación entre la ayuda exterior y los impuestos. Esta teoría, en concreto, ha suscitado el temor de que la ampliación de la ayuda exterior pudiera desplazar las iniciativas recaudatorias locales, generando así patrones parecidos a lo que supuestamente sucede en los “Estados petroleros” (Gupta *et al.*, 2003). Otra hipótesis es que los aumentos de las transferencias del gobierno central desplacen la movilización de impuestos de ámbito nacional o municipal. Se trata de una cuestión empírica y *no* existen pruebas fehacientes que respalden la tesis de que la ayuda exterior o las transferencias del gobierno central marginen las iniciativas recaudatorias locales.

Sin embargo, un estudio econométrico reciente ha llegado a la conclusión opuesta. Gambaro, Meyer-Spasche y Ashikur (2007) hallaron pruebas de que existe una correlación positiva entre las entradas de ayuda exterior y los ingresos fiscales, la cual viene determinada principalmente por la correlación positiva que existe entre las subvenciones y los ingresos fiscales generados durante el período comprendido entre 1990 y 2000.

Gambaro *et al.* (2007) resalta que sus conclusiones sólo son válidas para el período comprendido entre 1990 y 2000, que es más reciente y breve que el período considerado por el estudio de Gupta *et al.* (2003). Estos resultados pueden deberse a que las políticas de desarrollo aplicadas después de 1990 se han orientado en mayor grado hacia las instituciones. La correlación positiva entre las subvenciones y los ingresos fiscales sostiene en cierto modo la interpretación de que la ayuda que viene concediéndose para el desarrollo desde la década de 1990, orientada con más énfasis hacia las instituciones, puede haber dado lugar a una mejora en la administración fiscal y la recaudación de impuestos en los países receptores. Una conclusión importante que pone de relieve Gambaro *et al.* es que “tanto los países donantes como los receptores deberían tratar de determinar las políticas fundamentales que influyeron en la evolución de los ingresos fiscales tras la entrada de ayuda exterior después de 1990”.

Fondos de ayuda compensatorios y el rendimiento fiscal

Pese a la falta de evidencia concluyente que sostenga la tesis de que el aumento de la ayuda exterior reduce las iniciativas recaudatorias locales, los donantes internacionales pueden, sin embargo, reforzar los incentivos de los responsables políticos para mejorar su rendimiento fiscal. Tiene sentido que los donantes suscriban un acuerdo plurianual con los gobiernos anfitriones que han superado conflictos para aportar fondos compensatorios a efectos de complementar el presupuesto directo. El acuerdo vigente en muchos de estos países estipula que los donantes ofrecerán ayudas al presupuesto del Estado cuando el gobierno especifique sus necesidades de gasto y calcule el déficit financiero resultante.

Este sistema puede crear varios problemas. En primer lugar, el incentivo para que el gobierno recaude ingresos puede verse mermado. En segundo lugar, la capacidad del gobierno para identificar y evaluar su margen de maniobra entre ingresos y gastos a nivel macroeconómico disminuye, ya que los ministros no se ven obligados a priorizar el gasto en función del volumen de ingresos que pueden recaudar; en lugar de eso, se limitan a presentar una lista de lo que desean. En tercer lugar, existen una incertidumbre y volatilidad considerables en los flujos de ayuda real que se distribuyen, lo que genera problemas de cara a la gestión y planificación macroeconómica.

El método de los fondos compensatorios puede resolver estos escollos si los donantes aceptan asignar un porcentaje de los fondos recaudados por el gobierno hasta un determinado límite. El porcentaje de asignación podría reducirse con el tiempo, en respuesta a la mayor capacidad del gobierno para recaudar ingresos. La principal ventaja de este método es que aumenta los incentivos para la recaudación de ingresos, ya que las autoridades públicas serán conscientes de que la captación de ingresos extra dará lugar a entradas adicionales de recursos procedentes de donantes.

Para que este sistema funcione, es necesario que los donantes contraigan compromisos a medio-largo plazo mediante la creación de fondos fiduciarios. Lo más difícil será que los donantes estén dispuestos a aceptar que sus ayudas periódicas sean predecibles y fiables,

poniendo en práctica acuerdos asentados en buenas prácticas de donación que recojan estipulaciones similares a la Declaración de París de 2005. El método de los fondos compensatorios implica que los donantes deberán hallar un grado de coordinación, planificación y disciplina mayor del que se ha demostrado en las situaciones post-conflicto vistas en épocas pasadas.

Organización política y solidez del Estado

En los textos sobre ciencia política se observa una tendencia a definir monóticamente los “sistemas de gobierno africanos” como modelos de Estados disfuncionales donde la corrupción, el clientelismo y el gobierno patrimonial están a la orden del día. Entre los ejemplos destaca la caracterización de la política africana como “ley personal” (Sandbrook 1985), “política del estómago” (Bayart 1989), “política del caos” (Kaplan 1994) o “el desorden como instrumento político” (Chabal y Daloz 1999). Sin embargo, como señala Allen (1995), un análisis más profundo de la historia política africana revela diferencias y divergencias mucho más acusadas en la naturaleza de los distintos sistemas de gobierno africanos.

Este planteamiento entraña dos problemas principales. Primero, dado el predominio del clientelismo y la corrupción en casi todos los países del África Subsahariana, las teorías que centran su atención en el patrimonialismo no pueden explicar por qué las tasas de crecimiento económico varían tanto de unos países a otros (con políticas clientelistas) en el África Subsahariana, o por qué muchos países de esta región lograron tasas de crecimiento próximas a las del Este Asiático y América Latina en el periodo comprendido entre 1960 y 1980. En segundo lugar, estas teorías no explican por qué algunos países como Tanzania, Zambia, Botsuana y Ghana han evitado en cierto modo la inestabilidad política, la quiebra del Estado y la violencia que caracterizaron a países como la República Democrática del Congo, Sierra Leona o Uganda en las décadas de 1970 y 1980. Por lo tanto, un importante reto para el análisis es explicar por qué algunos países pueden generar resultados más favorables al desarrollo en contextos de clientelismo y corrupción, y otros no.

La naturaleza de las negociaciones con la élite política tiene importancia

Un breve análisis de las razones por las que existe una mayor estabilidad política en determinados Estados patrimonialistas resalta la importancia de los acuerdos entre la elite política. La principal solución histórica al clásico problema hobessiano de la violencia endémica es la creación de lo que North *et al.* (2007) denominan “puestos de acceso restringido” (frente a los puestos de acceso abierto, mucho más raros, que caracterizan a las economías de mercado avanzadas). Los puestos de acceso restringido fijan límites para el acceso a valiosos cargos políticos y económicos como medio de generar rentas. Cuando ciertos individuos y grupos de poder obtienen un acceso privilegiado que les permite poseer rentas frente a individuos y grupos excluidos (y puesto que la violencia amenaza o

reduce dichas rentas), la propia existencia de dichas rentas les lleva a colaborar por interés con la coalición gobernante antes que luchar contra ella.

Un factor concreto que facilita los acuerdos entre la elite son las organizaciones políticas y el clientelismo. Una investigación reciente llevada a cabo por el Crisis States Research Centre (www.crisisstates.com) sugiere que el grado de centralismo y clientelismo es un factor importante en la estabilidad política. Un examen somero de Estados relativamente pacíficos (Tanzania, Zambia) y aquellos donde el Estado ha sobrevivido incluso durante una guerra civil (Mozambique, Colombia) revela que la creación de organizaciones políticas, especialmente partidos políticos, ha sido fundamental a la hora de ofrecer mecanismos institucionales que faciliten la distribución de favores a elites regionales y a importantes clientelas políticas sin que se cuestione la autoridad y sin que la coalición gobernante pierda su cohesión interna.

En los casos de Sudáfrica, Botsuana y Mauricio pueden hallarse pruebas adicionales que constatan la importancia de los partidos políticos y del clientelismo centralizado para la solidez del Estado. Todos estos países cuentan con sólidos partidos nacionales centralizados. Uganda, bajo el régimen de Museveni, sería otro ejemplo de creación de un sistema clientelar centralizado sustentado en una fuerte organización política. Más allá del ámbito africano, existen multitud de textos que abordan el papel que han desempeñado los pactos entre partidos políticos para lograr transiciones pacíficas a la democracia en países menos desarrollados. Por otro lado, esta línea de investigación contribuirá a determinar las razones por las que las “desigualdades horizontales” se vuelven políticamente más importantes en algunos contextos que en otros.

Esta línea de investigación también sugiere que los países con estructuras estatales más fragmentadas y un alto grado de clientelismo (*spoils system*) (Zaire/República Democrática del Congo, Nigeria) suelen tener un sistema presidencialista más personalista y restringido, sin partidos con una amplia base de apoyo o estrategias de “dividir y vencer” para satisfacer más selectivamente los intereses étnicos y regionales. Estas últimas estrategias suelen dar lugar a una distribución de recursos en la que “el ganador se lleva todo”, exacerbando el descontento en la sociedad y frecuentemente llegando a desembocar en rebeliones armadas.

En conclusión, las organizaciones políticas nacionales y la centralización del clientelismo pueden llevar a la estabilidad política por diversos medios. En primer lugar, llevan al partido gobernante a tener un interés especial en mantener la estabilidad. En los casos en los que partidos políticos nacionales son dominantes, los intereses étnicos y regionales de la elite suelen insertarse en el sistema de distribución de favores políticos. También es más probable que el desarrollo de coaliciones interétnicas impida el surgimiento de desigualdades horizontales que puedan fomentar la violencia política. En segundo lugar, reduce el grado en el que el ejecutivo interviene en actividades abusivas, al asegurar los partidos políticos la disciplina endógena de los miembros de la coalición y cuadros

políticos. En tercer lugar, permite la creación de unas fuerzas armadas leales y unificadas. Si las elites poderosas reciben un porcentaje justo de las rentas, tendrán menos motivos para movilizarse y podrán prometer futuras gratificaciones a determinadas facciones del cuerpo militar. Esto es más probable que suceda con estrategias de “divide y vencerás”, donde son más notables las divisiones étnicas y regionales. En cuarto lugar, encarece el coste del alejamiento de las elites y de la rebelión, ya que el clientelismo político centralizado controla la distribución de la mayoría de los recursos valiosos en la economía. Por último, debido al interés primordial que los líderes de partidos políticos nacionales tienen en el mantenimiento del Estado, se facilita la gestión de las crisis económicas a través de medios que no provoquen el desmoronamiento del Estado.

Bibliografía

Allen, C. (1995), “Understanding African Politics”, *Review of African Political Economy*, nº 65.

Amsden, A. (1985), “The State and Taiwan’s Economic Development”, en P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (Eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, Nueva York.

Banco Mundial (1997, 2002), “Informe de Desarrollo mundial”, Oxford University Press, Oxford.

Bates, R. (1995), “Social Dilemmas and Rational Individuals: An Assessment of the New Institutionalism”, en J. Harriss, J. Hunter y C. Lewis (Eds.), *New Institutional Economics and Third World Development*, Routledge, Londres.

Bates, R. (1981), *Markets and States in Tropical Africa*, University of California Press, Berkeley y Los Ángeles.

Baunsgaard, T. (2001), “A Primer on Mineral Taxation”, *Documento de trabajo del FMI*, WP/01/139.

Baunsgaard, T., y M. Keen (2005), “Tax Revenue and (or?) Trade Liberalization”, *Documento de trabajo del FMI*, 05/112.

Bayart, J.F. (1989), *The State in Africa: the Politics of the Belly*, Fayard, París.

Bird, R.M., y E.M. Zolt (2005), “Redistribution via Taxation: The Limited Role of the Personal Income Tax in Developing Countries”, *UCLA Law Review*, nº52 (6), p. 1627-95.

Boyce, J., y L. Ndikumana (2005), “Africa’s Debt: Who Owes Whom”, en G.A. Epstein (Ed.), *Capital Flight and Capital Controls in Developing Countries*, Edward Elgar, Cheltenham.

Bräutigam, D. (2008), "Contingent Capacity: Export Taxation and State-building in Mauritius", en Deborah Bräutigam, Odd-Helge Fjeldstad y Mick Moore (Eds.), *Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent*, Cambridge University Press, Cambridge.

Brewer, J. (1990), *The Sinews of Power: War, Money, and the English State, 1688-1783*, Harvard University Press, Cambridge, MA.

Castel-Branco, C.N. (2004), "What is the Experience and Impact of South African Trade and Investment on the Growth and Development of Host Economies? A View from Mozambique", documento presentado en la Conferencia sobre *Estabilidad, Reducción de la Pobreza y Comercio e Inversión sudafricana en África del Sur*, patrocinado por la Southern African Regional Poverty Network (Red contra la Pobreza Regional en África del Sur) y la UE, Pretoria, Sudáfrica, 29-30 de marzo.

Chabal, P., y J.P. Daloz (1999), *Africa Works: Disorder as Political Instrument*, James Currey, Oxford.

Christensen, J. (2009), "Africa's Bane: Tax Havens, Capital Flight and the Corruption Interface", Documento de trabajo nº 1/2009, Real Instituto Elcano, Madrid.

Collier, P., A. Hoeffler y C. Pattillo (2004), "Africa's Exodus: Capital Flight and Brain Drain as Portfolio Decisions", *Journal of African Economies*, vol. 13, suplemento 2.

Collier, P., y R. Reinikka (2001), "Reconstruction and Liberalization: An Overview", en R. Reinikka y P. Collier (Eds.), *Uganda's Recovery: The Role of Firms, Markets and Government*, Banco Mundial, Washington DC.

Di John, J. (próximamente), "Zambia: State Resilience against the Odds: An Analytical Narrative on the Construction and Maintenance of Political Order", Documento de trabajo del Centro de investigación sobre países en crisis, London School of Economics, Londres.

Di John, J. (2007), "Oil Abundance and Violent Political Conflict: A Critical Assessment", *Journal of Development Studies*, vol. 43, nº 6, agosto.

Di John, J., y J. Putzel (2005), "Institutional Change for Growth and Poverty Reduction in Low Income Countries: The Case of Uganda", documento presentado en la Conferencia titulada *Cuando las instituciones son débiles: estrategias para el cambio*, Fondo Monetario Internacional, Washington DC, 6-7 de julio.

Emran, M., y J. Stiglitz (2005), "On the Selective Indirect Tax Reform in Developing Countries", *Journal of Public Economics*, nº 89.

Fraser, A., y J. Lungu (2007), "For Whom the Windfalls? Winners & Losers in the Privatisation of Zambia's Copper Mines", *Mine Watch Zambia*, manuscrito financiado por Christian Aid, Reino Unido, www.minewatchzambia.com.

Gambaro, L., J. Meyer-Spasche y R. Ashikur (2007), "Does Aid Decrease Tax Revenue in Developing Countries?", London School of Economics, tramitado.

Grabowski, R. (2008), "Modes of Long-run development: Latin America and East Asia", *Journal of Institutional Economics*, 4 (1).

Gupta, S., B. Clemens, A. Pivovarsky y E. Tiongson (2003), "Foreign Aid and Revenue Response: Does the Composition of Aid Matter", en S. Gupta, G. Inchauste y B. Clemens (Eds.), *Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy*, FMI, Washington DC.

Gupta, S., y S. Tareq (2008), "Mobilizing Revenue", *Finance and Development*, vol. 45, nº 3, pp. 44-47.

Hesselbein, G., F. Golooba-Mutebi y J. Putzel (2006), "Economic and Political Foundations of State-making in Africa: Understanding State Reconstruction", Documento de trabajo 3 del Centro de investigación sobre países en crisis (serie 2), London School of Economics, Londres.

FMI (2005), "Dealing with the Revenue Consequences of Trade Reform, Background Paper for Review of Fund Work on Trade", FMI.

Kaplan, R. (1994), "The Coming Anarchy", *Atlantic Monthly*, febrero

Keen, M. (2008), "VAT, Tariffs, and Withholding: Border Taxes and Informality in Developing Countries", Fondo Monetario Internacional, edición mimeografiada.

Keen, M., y M. Mansour (2008), "Revenue Mobilization in Sub-Saharan Africa: Key Challenges from Globalization", documento presentado en la Conferencia *Globalización y Movilización de Ingresos*, Abuja, Nigeria, febrero.

Lewis, A. (1954), "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour", *The Manchester School*, vol. 22, nº 2.

North, D. (1981), *Structure and Change in Economic History*, Norton, Nueva York.

North, D., J. Wallis, S. Webb y B. Weingast (2007), "Limited Access Orders in the Developing World: A New Approach to the Problems of Development", Documento de análisis de políticas del Banco Mundial, nº 4359, Banco Mundial, Washington DC.

O'Brien, P. (2001), "Fiscal Exceptionalism: Great Britain and Its European Rivals", Documento de trabajo nº 65/01, Departamento de Historia Económica, London School of Economics.

Rodrik, D. (2004), "Rethinking Growth Strategies", WIDER Annual Lecture 8, WIDER, Helsinki.

Ross, M. (2004), "What Do We Know about Natural Resources and Civil War?", *Journal of Peace Research*, nº 41 (3).

Sandbrook, R. (1985), *The Politics of Africa's Economic Stagnation*, Cambridge University Press, Cambridge.

Schumpeter, J. (1954 [1918]), "The Crisis of the Tax State", *International Economic Papers*, nº 4.

Smith, B. (2004), "Oil Wealth and Regime survival in the Developing World, 1960-1999", *American Journal of Political Science*, nº 48 (2).

Spencer, D. (2006), "The IMF and Capital Flight: Redesigning the International financial architecture", Red por la Justicia Fiscal.

Tilly, C. (1990), *Coercion, Capital and European States: AD 990-1992*, Blackwell, Oxford.

USAID (2004), *Removing Obstacles to Economic Growth in Mozambique*, US AID, vol. 2, Washington DC.

Virtanen, P., y D. Ehrenpreis (2007), "Growth, Poverty, and Inequality in Mozambique", *International Poverty Centre Country Study*, nº 10, UNDP, Brasilia.

Weeks, J., V. Chisala, A. Geda, H. Dagdeviren, T. McKinley, C. Oya y A. Saad-Filho (2004), *Economic Policies for Growth, Employment and Poverty Reduction: Case Study of Zambia*, Centre for Development Policy and Research, School of Oriental and African Studies (SOAS), Universidad de Londres y Oficina de Programas para el Desarrollo de Naciones Unidas y Política de Desarrollo, Londres y Nueva York.