

Difficoltà da superare

ABDOUL SOULEYE SOW



L'obiettivo generale del dimezzamento della povertà entro il 2015 richiede il superamento di restrizioni sia interne che esterne per trasformare il bilancio in uno strumento privilegiato della politica economica.

La Strategia per la riduzione della povertà recentemente elaborata dal Senegal nel quadro dell'Iniziativa dei paesi poveri fortemente indebitati (HIPC) contiene questi obiettivi principali:

- raddoppiare il reddito pro capite entro il 2015 mediante una crescita forte, bilanciata e meglio distribuita;
- universalizzare l'accesso ai servizi sociali essenziali e realizzare un'infrastruttura di base per il rafforzamento del capitale umano entro il 2010;
- sradicare tutte le forme di discriminazione e realizzare l'equità di genere nell'istruzione primaria e secondaria entro il 2015.

Nel breve termine ciò richiede una crescita economica del 7-8%, allo scopo di ridurre almeno del 15% la percentuale dei poveri fra il 2003 e il 2005. L'obiettivo generale del dimezzamento della povertà entro il 2015 richiede il superamento di restrizioni sia interne che esterne per trasformare il bilancio in uno strumento privilegiato della politica economica.

Forte pressione fiscale

Dal 1992 al 2001, le entrate fiscali del governo sono state meno di un quinto del PIL. Ciò significa che un'elevata percentuale della ricchezza prodotta evade le tasse. La raccolta delle tasse si concentra su un numero limitato di operatori, il che indica la complessità dei problemi relativi alla raccolta delle tasse e il paradosso degli alti tassi di imposizione fiscale. Vari fattori contribuiscono ad abbassare la raccolta delle tasse: l'enorme estensione del settore informale in seno all'economia nazionale; l'incontrollata discriminazione dei contribuenti che hanno redditi permanenti e sostanziosi; i limitati mezzi di cui dispone l'amministrazione fiscale per assolvere il suo compito; soprattutto, la mancanza di volontà politica.

In primo luogo, il settore informale rappresenta oltre il 50% del PIL, mentre il contributo degli operatori del settore alle entrate fiscali si limita essenzialmente al versamento di imposte indirette (soprattutto spese doganali). Nonostante la ricerca di soluzioni in merito, la tassazione del settore informale continua ad essere molto bassa. Occorrerebbe applicare il principio dell'uguaglianza dei proprietari e degli operatori sul piano delle tasse e stabilire un tasso fiscale compatibile con le proprietà e le attività. Il ritardo nella presa di decisioni in materia è la principale causa dell'aumento delle attività informali, mentre si dovrebbero promuovere le attività formali.

La conseguenza è una limitata base fiscale, ridotta a poche società del settore formale, ai salari del settore pubblico e privato e ai consumi. Per esempio, la tassazione del reddito individuale colpisce una ristretta percentuale di contribuenti, appena il 2% della popolazione totale tassabile. Le

tasse sul reddito individuale forniscono meno del 15% delle entrate governative, mentre le tasse indirette vi contribuiscono per oltre il 75%. Senza dubbio il governo preferisce le tasse indirette che sono più facili da percepire.

La struttura della base impositiva spiega in larga misura l'elevata tassazione. Infatti, solo poche società e imprese pagano le tasse. Ciò favorisce, secondo la legge di Laffer («un'eccessiva tassazione uccide le tasse»), l'evasione fiscale. L'elevata pressione fiscale si spiega anche con la generalizzazione e armonizzazione dei tassi dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) nell'Unione economica e monetaria dell'Africa occidentale (UEMOA).¹

Inoltre, l'amministrazione fiscale non dispone di risorse umane e materiali adeguate e funzionali per assolvere il suo compito della mobilitazione delle risorse. Queste difficoltà intrinseche al sistema fiscale contribuiscono notevolmente alla riduzione delle entrate che permetterebbero al governo di far fronte alle proprie spese.

Il problema del debito

I pagamenti del debito iscritti nella legge finanziaria 2002 ammontano a 173,3 milioni di dollari, pari a circa il 19% delle entrate. Il debito costituisce quindi un fardello che compromette gravemente il finanziamento dello sviluppo. Tutte le politiche di riduzione del debito e successive dilazioni non hanno ancora prodotto i benefici sperati. Nel giugno del 2000 il Senegal è stato ammesso all'Iniziativa HIPC, il che dovrebbe permettere di disporre di ulteriori 800 milioni di dollari per il programma di riduzione della povertà.

TABELLA 1

Debito del Senegal (in milioni di \$ USA)	
Prestiti multilaterali	1.978
Prestiti bilaterali	624,15
Altri prestiti	77,6
Debiti rinegoziati	491,3
Totale debito	3.171,05

¹ L'Unione economica e monetaria dell'Africa occidentale (UEMOA) è stata creata il 10 gennaio 1994 a Dakar (Senegal) e comprende otto paesi: Benin, Burkina Faso, Costa d'Avorio, Mali, Niger, Senegal, Togo, Guinea-Bissau, che usano il franco CFA. I suoi obiettivi sono: creazione di un mercato comune fra gli stati membri, basato sulla libera circolazione di persone, merci, servizi e capitali, e diritto delle persone di usufruire di una comune politica tariffaria estera e di una comune politica commerciale; garanzia della convergenza delle politiche produttive e macro-economiche degli stati membri attraverso l'istituzione di una procedura di monitoraggio multilaterale.

Investimenti e rilancio della crescita

Il Programma triennale di investimento pubblico 2002-04 (PTIP) prevede una spesa di 1.687,8 milioni di dollari, con una progressione del 3,7%.

La prima priorità nella distribuzione degli investimenti è il quarto settore, che comprende lo sviluppo delle risorse umane, il miglioramento della qualità della vita, il sostegno socio-economico dei gruppi vulnerabili, ecc. A questo settore sarà destinato il 49% degli investimenti.

Al settore primario, comprendente lo sviluppo delle attività agricole e il miglioramento delle condizioni di vita nelle aree rurali, andrà il 24% degli investimenti; al terzo settore il 21% e al settore secondario appena il 6%.

A che punto è la mobilitazione delle risorse per il PTIP 2001-2003? Secondo l'Ufficio della cooperazione economica e finanziaria, sono stati confermati fondi di investimento per 1.397,8 milioni di dollari, cioè l'83% del programma totale; si stanno negoziando altri 166,7 milioni di dollari (10% del programma), mentre il 7% deve essere ancora reperito.

Il 71% dei fondi già concessi e in via di negoziazione proviene da fonti estere e solo il 29% da fonti interne. Le cifre disaggregate delle risorse estere indicano che il 36% è costituito da sovvenzioni e il 64% da prestiti concessi con annesso delle condizioni. Le risorse interne provengono principalmente dal governo (92%) e il restante 8% da benefattori, società e imprese parastatali.

È degno di nota soprattutto il fatto che l'agricoltura non venga considerata un motore delle crescita, perché in tal caso avrebbe ottenuto investimenti decisamente più sostanziosi. Si stima che la povertà colpisca la popolazione delle aree rurali nella misura del 72-80%. Questa situazione è aggravata dal fatto che il governo trascura il mondo rurale.

Necessità di una maggiore integrazione regionale

Il Senegal è membro della Comunità economica degli stati dell'Africa occidentale (CEDEAO)² e della UEMOA, organismi regionali che possono costituire un ampio mercato in grado di attrarre investimenti esteri diretti. Questo processo di integrazione esige inevitabilmente la convergenza delle politiche economiche.

Ma a livello della CEDEAO, a tre anni di distanza dalla data prevista per l'adozione di un'unica moneta, alcuni paesi sono ancora ben lungi dal rispettare i criteri di convergenza. Solo il Benin è stato in grado di soddisfare i quattro criteri, che ruotano attorno al mantenimento della stabilità monetaria da parte degli stati membri e alla riduzione dell'inflazione al di sotto del 10% nel 2000 e al 5% nel 2003. I paesi CEDEAO devono assicurare anche la disciplina del bilancio, riducendo i deficit al 5% del PIL nel 2000 e al 4% nel 2002. Infine, essi devono mantenere, nella posizione netta del governo, un minimo di tre mesi di scambio commerciale nel 2000 e sei mesi nel 2003. Neppure gli stati membri dell'UEMOA hanno soddisfatto i criteri di convergenza dell'Unione.

Si registra una tendenza verso il degrado nella situazione economica e finanziaria dell'Unione. Il PIL pro capite scende, poiché per il secondo anno consecutivo il tasso di crescita del PIL è inferiore al tasso di crescita demografica. L'Unione si trova a dover affrontare anche la convergenza nei tassi di inflazione, influenzati negativamente dallo scarso rendimento delle campagne agricole nei diversi paesi e dall'aumento dei prezzi dei sottoprodotti del petrolio.

Infine, è evidente l'insostenibilità della finanza pubblica, caratterizzata dalla persistenza di finanziamenti eccezionali, in particolare dall'accumulo degli arretrati nei pagamenti nazionali ed esteri, e da una forte contrazione della spesa per gli investimenti derivante da fonti nazionali. A causa di questa mancata convergenza si rischia di non applicare rigidamente le misure adottate, in particolare in materia di armonizzazione delle tasse, con gravi conseguenze per il futuro degli investimenti esteri diretti. La mancata tassazione o il mancato controllo fiscale sui finanziamenti esteri diretti da parte di uno qualsiasi dei paesi membri sconvolgerebbero le regole del gioco comunitario.

Nonostante questa mediocre situazione, la costituzione della Nuova cooperazione africana per lo sviluppo (NCAD)³ ha suscitato nuove speranze e la prospettiva di un enorme mercato degli investimenti. ■

Association pour le Développement Économique, Social, Environnemental du Nord
(ADESEN)
adesen@yahoo.com

² La Comunità economica degli stati dell'Africa occidentale (CEDEAO) raggruppa quindici paesi: Benin, Burkina Faso, Capo Verde, Costa d'Avorio, Gambia, Ghana, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Togo, Guinea-Bissau, Guinea. È stata creata nel 1975 con lo scopo di promuovere l'integrazione economica in tutti i settori produttivi e commerciali.

³ La Nuova collaborazione africana per lo sviluppo (NCAD) opera in questi settori: buona amministrazione economica e flusso dei capitali; buon governo; accesso ai mercati e diversificazione dei prodotti; infrastrutture, ambiente, nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, energia; sviluppo umano.