



Asistencia externa: ¿Donaciones o préstamos?

*Benedict Clements, Sanjeev Gupta, Alexander Pivovarsky
y Erwin R. Tiongson*

Por qué la conversión de préstamos en donaciones de asistencia para el desarrollo debe acompañarse del fortalecimiento de las instituciones en los países en desarrollo

En la foto, descarga de alimentos para ayudar a la población del sur de Somalia, azotada por la sequía.

PARA LOGRAR los Objetivos de Desarrollo del Milenio, incluida la reducción de la pobreza a la mitad para 2015, se convocó a los países donantes a asignar el 0,7% de su PNB a la asistencia oficial para el desarrollo, lo cual plantea una interrogante: ¿esa asistencia adoptará la forma de préstamos o donaciones? A comienzos de los años sesenta ya se sostenía que para los países receptores los préstamos son distintos de las donaciones debido a la carga que implica su reembolso, y por ello las autoridades deben utilizar los fondos con prudencia y recurrir a la tributación, o al menos mantener los niveles actuales de recaudación. Por el contrario, las donaciones se consideran como recursos libremente disponibles que podrían sustituir a los ingresos internos. La solidez de estos argumentos depende de la percepción que las autoridades tengan de los préstamos y las donaciones, pues si los préstamos se otorgan mayormente en condiciones concesionarias, y con frecuencia se condonan, con el tiempo pueden llegar a considerarse como donaciones.

Últimamente se ha reclamado un cambio que privilegie las donaciones en la asistencia externa al tiempo que se incrementa la

asistencia global a los países en desarrollo, argumentando que, en muchos de ellos, los préstamos excesivos condujeron a un endeudamiento masivo y no contribuyeron a lograr los objetivos de desarrollo. La asistencia debe entonces otorgarse mediante donaciones básicamente orientadas a objetivos humanitarios, a fin de ayudar a los países receptores a desarrollar sus economías y mejorar sus perspectivas de sostenibilidad de la deuda.

Algunos países donantes e investigadores expresaron inquietud por este cambio, que dificultará a la Asociación Internacional de Fomento, como mecanismo de préstamos concesionarios del Banco Mundial, poder mantenerlos en su nivel actual. También temen que en los países donantes se desaliente el apoyo público a las transferencias hacia los países en desarrollo.

Hay un aspecto que a menudo se pasa por alto: el cambio de préstamos a donaciones, ¿tendrá consecuencias fiscales en los países receptores? Si más donaciones significan menos recaudación, la nueva política puede aumentar la dependencia de la asistencia y obstaculizar la planificación presupuestaria. Según los estudios realizados, hay varias posibilidades.

Primero, la asistencia es mucho más volátil e impredecible que los ingresos tributarios, situación más grave en los países que dependen de ella, y empíricamente ya se demostró que las donaciones son más volátiles que los préstamos. Segundo, los países pueden llegar a depender de la asistencia para su lucha contra la pobreza, y sus esfuerzos flaquearían si la asistencia disminuyera o cesara por completo. Tercero, los gobiernos que más dependen de la asistencia pueden tener menos estímulos para adoptar políticas adecuadas y mantener instituciones eficientes. Cuarto, en muchos países la recaudación es baja porque las exenciones impositivas a grupos de interés poderosos y el incumplimiento están muy generalizados, y una mayor asistencia podría distraer la atención de estas deficiencias de gobernabilidad. Quinto, en los países de bajo ingreso los ajustes fiscales basados en el fortalecimiento de la recaudación parecen ser más sostenibles, por lo cual, si reciben mayores donaciones, sus iniciativas de consolidación fiscal podrían tener menos firmeza.

Lamentablemente, hasta ahora la investigación sobre el efecto relativo de las donaciones y préstamos en la recaudación fue modesta y mayormente unificó ambas formas de asistencia en una categoría única. Sin embargo, algunos estudios destacan el impacto distinto de cada una. No existen datos más exhaustivos con una mayor cobertura y una especificación completa de los mecanismos de recaudación que reflejen la calidad de las instituciones locales y contribuyan a determinar las consecuencias fiscales de la asistencia.

Para llenar este vacío estudiamos el efecto relativo de donaciones y préstamos —así como el de la calidad de las instituciones— sobre la capacidad recaudatoria de 107 países que recibieron asistencia externa en el período 1970–2000.

Efectos sobre la recaudación

En términos recaudatorios, el desempeño de los países en desarrollo en la última década fue desalentador y, si bien las experiencias varían, en la mayoría de los casos los ingresos tributarios de los países y regiones en desarrollo más pobres se estancaron o se redujeron (véase el cuadro). Por ejemplo, la relación recaudación/PIB disminuyó tanto en África subsahariana como en Asia y el Pacífico, reflejando quizás el uso creciente de reducciones y exenciones impositivas que puede conducir a la corrupción. A la vez, hay muchas regiones donde la asistencia aún tiene proporciones significativas con relación a los ingresos internos.

¿Qué sucede cuando se aumenta la asistencia financiera a un país? Las donaciones y los préstamos, ¿tienen efectos diferentes? Los gobiernos tienen varias opciones: reducir la recaudación, incrementar

el gasto, disminuir sus empréstitos internos para cumplir con las limitaciones presupuestarias o una combinación de las tres. Considerando las restricciones presupuestarias de un gobierno en un determinado período, una mayor asistencia puede reducir, aumentar o mantener el nivel de la recaudación.

Haciendo abstracción de consideraciones temporales, el presupuesto público puede presentar tres escenarios. Primero, el gobierno transfiere el beneficio de la mayor asistencia al sector privado y reduce la recaudación, mejorando la situación empresarial. En un caso extremo, puede reducir sus ingresos en un monto equivalente a la asistencia y mantener constantes los gastos y empréstitos públicos agregados, suponiendo que la asistencia revista la forma de apoyo presupuestario. Algo parecido sucede cuando el aumento de la asistencia fomenta la búsqueda de rentas por parte de intereses internos que reclaman exenciones impositivas o tratan de evitar el pago de impuestos, actitud que en casos extremos puede reducir la recaudación en igual proporción a la ayuda recibida.

Segundo, la recaudación puede aumentar o disminuir según la forma de asistencia y el consiguiente aumento del gasto público; si este es menor que el aumento de la asistencia (una asistencia “fungible” en la que los receptores reasignan los recursos que destinaban a áreas que ahora financia la asistencia) y el endeudamiento interno no varía, los ingresos disminuyen. Si el aumento del gasto público supera el incremento de la asistencia se deberá aumentar la recaudación para mantener constante el endeudamiento, como puede suceder cuando la asistencia no es fungible y se destina a proyectos que exigen un gasto público de contrapartida.

Desempeño desalentador

Los ingresos de los países en desarrollo han estado estancados desde comienzos de los años noventa.

	Ingresos totales	Recaudación tributaria	Otros ingresos
	(Porcentaje del PIB)		
Principios de la década de 2000¹			
América	19,7	16,0	3,6
África subsahariana	19,7	15,9	3,8
Europa central y BRO ²	26,7	23,4	3,2
Norte de África y Oriente Medio	26,2	17,1	9,1
Asia y Pacífico	16,6	13,2	3,4
Pequeños Estados insulares ³	32,0	24,5	7,6
Principios de la década de 1990¹			
América	18,3	14,9	3,4
África subsahariana	19,3	16,3	2,9
Europa central y BRO ²	30,9	27,3	3,6
Norte de África y Oriente Medio	23,3	15,1	8,3
Asia y Pacífico	17,6	13,6	4,0
Pequeños Estados insulares ³	33,4	25,5	7,9

Fuente: Gupta, Clements e Inchauste (de próxima publicación).

Nota: Los promedios desagregados por región corresponden solamente a los países en desarrollo.

¹En la mayoría de los países, los datos utilizados para principios de las décadas de 1990 y 2000 son los promedios de 1990–91 y 2000–01, respectivamente. Para los países en los que no se pudieron calcular esos promedios, se usó cierta flexibilidad en el año elegido para representar el inicio de las décadas de 1990 y 2000 evitando una reducción significativa de la magnitud de la muestra.

²Estados bálticos, Rusia y otros países de la antigua Unión Soviética.

³Poblaciones inferiores a 1 millón de habitantes.

Tercero, la asistencia externa causa la reducción de los empréstitos internos y el gobierno decide no gastarla porque está acumulando depósitos en el sistema bancario para asignar recursos al sector privado.

Importancia de la composición de la asistencia

Nuestro modelo básico distingue los efectos de los préstamos y las donaciones sobre la recaudación, manteniendo constantes otras variables que inciden sobre la capacidad recaudatoria (ingreso per cápita, participación de la agricultura y la industria en el PIB y relación entre la suma de las importaciones y exportaciones y el PIB). Las variables de control son las habituales en los estudios comparativos de países donde se investigan los factores que afectan a los ingresos tributarios. Nuestro análisis trascendió los factores tradicionales determinantes del ingreso tributario —es decir, la base impositiva— para comprender mejor las variaciones de los sistemas tributarios en los distintos países.

La verificación empírica de la relación entre la recaudación y la asistencia está plagada de dificultades pues la asistencia externa puede responder a un déficit en la movilización de ingresos internos, donde la causalidad va de la recaudación a la asistencia externa y no a la inversa. Los resultados empíricos citados más adelante contemplan este aspecto y demuestran cómo difieren los resultados al aplicar técnicas estadísticas que corrigen toda causalidad simultánea (endogeneidad) entre la asistencia y la recaudación.

Los resultados empíricos indican que un aumento de la asistencia global (préstamos netos más donaciones) causa la reducción de los ingresos internos, aunque los efectos individuales de sus dos componentes sean diferentes. Mayores préstamos causan un aumento de los ingresos públicos, mientras que mayores donaciones provocan su reducción. Si un préstamo duplicara su promedio del 1,5% del PIB, por ejemplo, la recaudación se incrementaría en 0,35 puntos porcentuales del PIB. Si las donaciones duplicaran su promedio del 4% del PIB, la recaudación se contraería en alrededor del 1,1% del PIB. Ello implica que por cada dólar adicional de asistencia en forma de donaciones el 28% queda anulado por la caída de la recaudación. La duplicación del valor promedio de las donaciones también aumentaría la dependencia de la asistencia para el país, pues la relación entre donaciones y recaudación pasaría del 18% al 39%.

Nuestros resultados fueron similares al utilizar valores desfasados de préstamos y donaciones para neutralizar la endogeneidad entre la asistencia y la recaudación, aplicando una técnica de variables auxiliares para neutralizar más formalmente cualquier causalidad en ambos sentidos. Otro tanto sucedió al utilizar una regresión robusta, incluso usando la asistencia diferida como variable explicativa de la endogeneidad. A modo de innovación, usamos varias técnicas econométricas para neutralizar la tendencia de recurrir a la recaudación, que persiste con el correr del tiempo. Los resultados fueron menos concluyentes que los de la regresión de referencia pero registraron la misma situación: los préstamos están asociados a un aumento de la recaudación y las donaciones, a una reducción. Sobre esa base, la duplicación de los

préstamos actuales elevaría la recaudación en 0,2 puntos porcentuales del PIB, mientras que la duplicación de las donaciones los reduciría en apenas 0,4 puntos porcentuales del PIB (véase el gráfico 1), implicando que el 10% de cada dólar adicional de asistencia por donaciones se compensa con menores ingresos internos.

Países con instituciones débiles

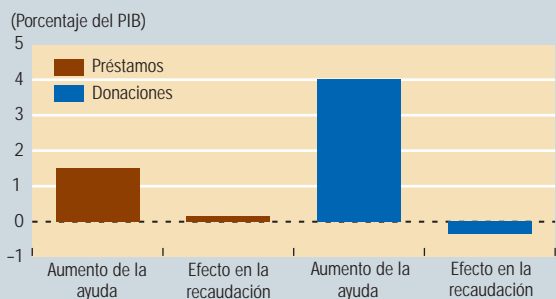
Las instituciones débiles, ¿pueden alterar estos resultados, como sucede en los casos de corrupción generalizada? Para verificarlo incluimos en nuestro modelo una variable para la corrupción, clasificando a los países de la muestra según el índice promedio de corrupción de la *Guía Internacional de Riesgo País* y estudiando los efectos de las donaciones y préstamos sobre los ingresos de los países en la mitad inferior y el cuartil inferior de esa muestra. Detectamos que las instituciones débiles obstaculizan significativamente la movilización de ingresos internos, y los resultados fueron similares al neutralizar cualquier causalidad en ambos sentidos que pudiera existir entre la asistencia y la recaudación.

Para incluir una posible variación entre la asistencia y la recaudación según la calidad de las instituciones, estimamos una ecuación específica por regresión sobre una submuestra de países relativamente corruptos (es decir, la mitad inferior del índice de corrupción). Los resultados indican que en los países con instituciones débiles las donaciones causaron una mayor reducción de ingresos, los cuales aumentaron cuando la asistencia adoptó la forma de préstamos. Por ende, la duplicación de la participación de las donaciones en el PIB (a partir del nivel promedio de la muestra en su conjunto) reduciría la recaudación de los países relativamente corruptos en 1,3 puntos porcentuales del PIB, y hasta 3,8 puntos porcentuales en los países más corruptos (es decir, el cuartil inferior). O sea que en los países con las instituciones más débiles las nuevas donaciones, ya sea por un aumento global de la asistencia o por la transformación de préstamos

Gráfico 1

Ayuda y recaudación

Cuando los países reciben más ayuda bajo la forma de donaciones, se reduce la recaudación.



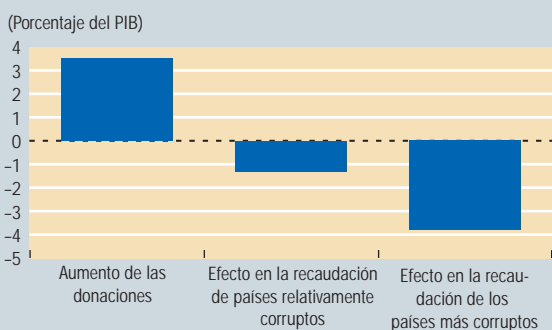
Fuentes: FMI, base de datos de estadísticas de las finanzas públicas; OCDE, base de datos de estadísticas del desarrollo internacional; y estimaciones de los autores.

Nota: Simulaciones basadas en una duplicación de las corrientes de ayuda.

Gráfico 2

Ayuda, corrupción y recaudación

Cuanto más corrupto es un país, más se reduce la recaudación al recibir asistencia bajo forma de donaciones.



Fuentes: FMI, base de datos de estadísticas de las finanzas públicas; OCDE, base de datos de estadísticas del desarrollo internacional; y estimaciones de los autores.
Nota: Simulaciones basadas en una duplicación de las corrientes de ayuda.

en donaciones, se compensan totalmente con la caída de la recaudación (véase el gráfico 2).

Implicaciones para las políticas

En más de 100 países y en un período mayor a 30 años verificamos la relación entre la asistencia y sus componentes, por una parte, y entre la asistencia y la movilización de ingresos internos por la otra. Las implicaciones para las políticas merecen señalarse. Primero, si los donantes otorgan mayores donaciones a los países en desarrollo y si los préstamos en condiciones concesionarias se convierten en donaciones, según lo propuesto, el efecto sobre la movilización de ingresos internos para el conjunto de la muestra será modesto, indicando que la conversión a donaciones no incidirá sobre la movilización de los recursos internos. Segundo, el impacto de la asistencia sobre la recaudación varía según la calidad de las instituciones de cada país. Donde las instituciones son más débiles, el aumento de las donaciones se vería anulado por una reducción de la recaudación y no engrosaría el volumen agregado de recursos disponibles para financiar el gasto público.

Estos resultados no recomiendan una restricción de la asistencia a esos países ni el privilegio de los préstamos sobre las donaciones, pero sí que estas se acompañen con políticas que fortalezcan las instituciones nacionales. El recorte de las exenciones impositivas y el fortalecimiento del cumplimiento tributario evitarían que los grupos en mejor posición económica accedieran a los beneficios de una mayor asistencia. Tradicionalmente los donantes imponen condiciones sobre la asignación de sus recursos, sin considerar la forma en que la asistencia afecta a la recaudación. La meta del alivio de la deuda contemplada en la Iniciativa reforzada para los países pobres muy endeudados es gastar en programas que reduzcan la pobreza y se podría considerar una condición similar para la recaudación, especialmente si se aumenta la asistencia en forma de donaciones, estableciendo umbrales para los ingresos internos y supervisándolos para garantizar que los receptores no dejen de generar recursos para reducir la pobreza y su dependencia de la asistencia.

Que la reducción de los ingresos internos por una mayor asistencia facilite o retrase el desarrollo de un país dependerá de sus propias circunstancias. En algunos países el efecto desalentador de la asistencia sobre la recaudación podría ser parte de una estrategia para devolver recursos al sector privado y acelerar el crecimiento económico, en cuyo caso el gobierno debería reducir la carga impositiva implementando medidas que mejoren la eficiencia del sistema tributario (por ejemplo, reduciendo las tasas impositivas), en lugar de disminuir sus esfuerzos para el cumplimiento de las obligaciones impositivas.

Una advertencia sobre nuestros resultados: los aspectos de causalidad y persistencia analizados son complejos y en futuros trabajos empíricos podrían explorarse otras estrategias, como las pruebas de causalidad. También se debería explorar la naturaleza dinámica de la relación entre la asistencia y la recaudación, incluso mediante modelos dinámicos de datos de panel, así como desagregar la asistencia en componentes monetizados y no monetizados para determinar la validez y solidez de nuestros resultados, pues el efecto de la asistencia en especie (no en efectivo) puede ser distinto al de la asistencia en efectivo. ■

Benedict Clements es Subjefe de División, Sanjeev Gupta es Director Adjunto y Alexander Pivovarsky es Economista del Departamento de Finanzas Públicas del FMI. Erwin R. Tiongson es Economista de la Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica del Banco Mundial.

Este artículo se basa en "Foreign Aid and Revenue Response: Does the Composition of Aid Matter?", de Sanjeev Gupta, Benedict Clements, Alexander Pivovarsky y Erwin R. Tiongson, capítulo 14 de Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy, edición de próxima publicación compilada por Sanjeev Gupta, Benedict Clements y Gabriela Inchauste (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Sugerencias bibliográficas:

Brautigam, Deborah, y Stephen Knack, 2004, "Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 52 (enero), págs. 255–85.

Ghura, Dhaneshwar, 2002, "Tax Revenue in Sub-Saharan Africa: Effects of Economic Policies and Corruption", en *Governance, Corruption, and Economic Performance*, edición compilada por George Abed y Sanjeev Gupta (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Gupta, Sanjeev, Benedict Clements, Emanuele Baldacci y Carlos Mulas-Granados, 2004, "The Persistence of Fiscal Adjustments in Developing Countries", *Applied Economics Letters*, vol. 11 (marzo), págs. 209–12.

Keen, Michael, y Alejandro Simone, de próxima publicación, "Tax Policy in Developing Countries: Some Lessons from the 1990s, and Some Challenges Ahead", en *Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy*, edición compilada por Sanjeev Gupta, Benedict Clements y Gabriela Inchauste (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Khan, Haider, y Eiichi Hoshino, 1992, "Impact of Foreign Aid on the Fiscal Behavior of LDC Governments", *World Development*, vol. 20 (octubre), págs. 1481–88.

Odedokun, Matthew, 2003, "Economics and Politics of Official Loans versus Grants", *WIDER Discussion Paper 2003/04* (Helsinki: Universidad de las Naciones Unidas, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo).