

Aiuto allo sviluppo e nuove fonti di finanziamento

Rischio e finanziamento del processo di sviluppo

15 luglio 2005

Numero 13-1

dossier politica

Aiuto allo sviluppo e nuove fonti di finanziamento

Gli obiettivi del millennio in materia di sviluppo annunciati nel 2000 pronosticano di ridurre della metà l'estrema povertà e la fame nel mondo entro il 2015. L'ONU ritiene necessario a questo scopo aumentare sensibilmente i fondi per l'aiuto allo sviluppo. Questa documentazione esamina le numerose proposte di finanziamento "innovatrici" destinate, in una prospettiva economica, ad aumentare l'aiuto allo sviluppo.

Esposto presentato da Rudolf Walser, membro della direzione di economiesuisse, in occasione della manifestazione comune economiesuisse/swisscontact svoltasi in giugno a Zurigo

Con l'annuncio, nel 2000, degli obiettivi del millennio che dovevano permettere di ridurre della metà l'estrema povertà e la fame entro il 2015, ha avuto inizio una nuova attività diplomatica. Dopo la conferenza di Monterrey delle Nazioni Unite nel 2002, il finanziamento dell'aiuto allo sviluppo è diventato un tema permanente. I dibattiti si sono in particolare svolti attorno al tema delle proposte di finanziamento "innovatrici" tendenti ad aumentare sensibilmente l'aiuto ufficiale allo sviluppo, sforzo ritenuto necessario per raggiungere gli obiettivi dello sviluppo del millennio: gli ambienti dell'ONU pensano ad un aumento annuale di 50 miliardi di dollari per raggiungere un totale di 120 miliardi di dollari. Rimane aperta la questione a sapere in quale misura questi aumenti dei bilanci statali di aiuto allo sviluppo si giustificano materialmente e politicamente.

I modelli di sviluppo sono diversi

In questo dibattito i vari modelli e concetti di sviluppo si scontrano. Da una parte, la burocrazia dell'ONU, i paesi in via di sviluppo e le varie organizzazioni non governative chiedono instancabilmente il rispetto dell'obiettivo dello 0,7% del PIL. Di fronte a questo approccio basato sull'iniezione di risorse, si trovano gli ambienti che vogliono tendere prioritariamente all'efficacia degli aiuti. Essi partono dal presupposto che l'importo conti meno del risultato, vale a dire la capacità di trasformare l'aiuto allo sviluppo in crescita e in prosperità. In questi ambienti, si pone al centro l'efficacia e l'efficienza dell'aiuto allo sviluppo.

In questa situazione le varie proposte di finanziamento tendenti ad aumentare l'aiuto allo sviluppo devono essere comprese ed apprezzate nella prospettiva degli obiettivi del Millennio. La gamma si estende dall'utilizzazione delle riserve d'oro del FMI al finanziamento di aiuti finanziari e all'annullamento dei debi-

ti a favore dei paesi poveri, passando dall'introduzione di imposte che colpiscono le transazioni finanziarie, il commercio delle armi o il cherosene o ancora le "agevolazioni finanziarie internazionali".

Così la Gran Bretagna propone, sulla base delle promesse a lungo termine di aiuto allo sviluppo da parte dei paesi industrializzati, di trovare crediti sui mercati finanziari al fine di poter rapidamente finanziare versamenti anticipati più elevati. Non vi sono manifestamente dei limiti alla capacità d'immaginazione della burocrazia nel settore dell'aiuto allo sviluppo. Come valutare queste proposte in una prospettiva economica?

Proposte di finanziamento destinate ad aumentare l'aiuto allo sviluppo

A proposito dell'utilizzazione delle riserve d'oro del FMI

Di fronte ai problemi finanziari sempre più diffusi, viene sempre più spesso proposto di utilizzare le riserve d'oro del FMI per finanziare aiuti ed operazioni di annullamento dei debiti. Questa procedura ignora due aspetti importanti.

- In primo luogo le riserve apparenti e latenti del Fondo rappresentano una massa di sicurezza importante per i proprietari di quote, che permette di tener conto dei rischi elevati legati ai crediti. Nel 2004 il 63% di tutti i crediti del FMI erano attribuibili a soli tre Stati debitori, già molto indebitati nei confronti di altri creditori. Inoltre, secondo la Deutsche Bundesbank, queste riserve latenti erano la condizione da assolvere affinché le banche centrali di grandi paesi donatori approvassero importanti aumenti di quote-parti e mettessero a disposizione importanti mezzi di finanziamento.
- In secondo luogo, i paesi membri del FMI, che

hanno in parte trasmesso in oro la loro quota-parte di membro all'istituzione, non l'hanno semplicemente messa a loro disposizione. La quota-parte di un paese al FMI fa parte delle sue riserve monetarie nazionali e rappresenta dunque una parte della sostanza del paese di cui l'istituzione non può disporre a proprio piacimento. Inoltre, esiste il rischio che questa operazione di ricorso all'oro corrisponda a mascherare la trasformazione del FMI in istituzione di aiuto allo sviluppo.

- Infine, una rimessa integrale dei debiti da parte del FMI a favore di un gruppo abbastanza importante di paesi in via di sviluppo non può avvenire senza porre problemi di politica economica. I paesi interessati non dovrebbero essere semplicemente liberati dalla responsabilità dei loro errori precedenti di politica economica. Il disindebitamento non serve a nulla se non è associato, nei paesi interessati, a riforme in grado di frenare la comparsa di una nuova spirale d'indebitamento. In mancanza di tale programma, non si riuscirà mai a interrompere il ciclo infernale che si ripete da decenni fra concessione di crediti, sovraindebitamento e necessario consolidamento.

A giusta ragione le banche centrali dei principali paesi industrializzati vedono questa proposta con scetticismo. La Svizzera non ha alcuna ragione di adottare tale comportamento.

Dopo la decisione assunta dal G8, l'11 giugno 2005, di abolire una parte del debito di 40 paesi in via di sviluppo, per un totale di 40 miliardi di dollari, non è escluso che il dossier sulle riserve d'oro del FMI sia riaperto. In effetti, le istituzioni finanziarie multilaterali mancheranno di risorse una volta che i debiti dei paesi in via di sviluppo più poveri non figureranno più nei loro attivi. Forse il finanziamento multilaterale dell'aiuto allo sviluppo si trova anch'esso ad un incrocio passando dai crediti rimborsabili ai sussidi a favore dell'aiuto allo sviluppo non rimborsabili ("grants"). Queste sovvenzioni avrebbero importanti conseguenze per il FMI, la Banca mondiale e le banche regionali di sviluppo.

A proposito delle imposte mondiali

Venticinque anni dopo il suo lancio, la tassa Tobin gode sempre di grande popolarità, sia presso coloro che disprezzano la globalizzazione, sia presso i politici inca-

ricati delle questioni finanziarie, sebbene si sappia da tempo che essa non sia applicabile. Il professor Spahn ha così ripreso l'idea della tassa Tobin e, in un parere redatto all'attenzione del Ministero federale tedesco della cooperazione economica e dello sviluppo, ha proposto la pianificazione in due tappe di una forma d'imposizione sulle transazioni di divise. Secondo l'idea del suo creatore, essa sarebbe destinata:

- da una parte a tassare le transazioni di divise pretenziosamente così destabilizzanti per i corsi di cambio, in modo tale che questi ultimi fluttuino solo all'interno di una zona mirata (obiettivo d'orientamento);
- dall'altra parte, per rispondere ai desideri dei politici dello sviluppo, essa dovrebbe procurare entrate al fine di realizzare l'obiettivo dello 0,7% del PIL, tuttora non raggiunto in materia di cooperazione allo sviluppo (obiettivo in materia di entrate).

L'obiettivo d'orientamento dovrebbe essere raggiunto da un'imposta con un tasso situato fra il 50 e il 100% sulle differenze dei corsi di cambio registrati in una banda di fluttuazione variante nel tempo. Questa tappa, qualificata da Spahn come imposta supplementare antispeculazione, sarebbe messa in vigore sia da un paese a titolo unilaterale, sia da accordi bilaterali. Secondo Spahn questa imposta non avrebbe senso né per gli Stati Uniti né per l'Europa, che non hanno definito nessun obiettivo di corso di cambio. Sarebbe meglio adatta a quei paesi che hanno un mercato aperto dei capitali e che hanno legato la loro moneta ad altre monete. Per raggiungere l'obiettivo mirato in materia

Il disindebitamento non serve a nulla se non è associato, nei paesi interessati, a riforme in grado di frenare la comparsa di una nuova spirale d'indebitamento.

di entrate, Spahn opta per un sistema ma d'imposizione esteso e per un tasso d'imposta ri-

dotto sugli scambi monetari entro un determinato lasso di tempo. Il tasso d'imposta raggiungerebbe lo 0,01% e interesserebbe tutte le operazioni di cambio monetarie delle banche e anche quelle delle imprese multinazionali nello stesso periodo. Spahn valuta il rendimento di questa imposta in 16,6 miliardi di euro all'anno.

Tutto indica che un'imposta sulle transazioni di divise non contribuirà affatto a riassorbire le fluttuazioni eccessive del mercato e delle monete. Non soltanto è impossibile operare una distinzione chiara fra una "buona" speculazione, dagli effetti stabilizzatori, ed

una "cattiva" speculazione, destabilizzante. L'adozione di tale imposta si scontrerebbe praticamente con problemi irrisolvibili (ambito istituzionale, base d'imposizione, determinazione delle transazioni imponibili, fissazione del tasso d'imposta, fissazione del margine di fluttuazione ammesso dei corsi di cambio, campo d'applicazione dei prelievi, modalità di prelievo, ecc.). Gli investitori internazionali troverebbero sempre il mezzo per evitare l'imposta. Senza contare che Spahn stesso afferma che questa tassa verrebbe applicata piuttosto ai piccoli paesi industrializzati, ma soprattutto ai paesi emergenti e in transizione dell'Asia e dell'America latina. Infine, l'imposta Spahn sarebbe una nuova imposta sul commercio estero tendente a diminuire le liquidità sui mercati delle divise e così ad aumentare i loro prezzi e soprattutto la loro volatilità piuttosto che a ridurle.

Auspiciare da una parte di aumentare le risorse per la cooperazione allo sviluppo e, dall'altra parte, ridurre la volatilità dei corsi di cambio è comprensibile. Tuttavia, non è

la proposta Spahn che permetterà di raggiungere questi obiettivi. Dopo 25 anni di discussioni, è tempo di mettere questa tassa tra i rifiuti. Il 13 aprile 2005 il Consiglio dei ministri delle finanze dell'UE sembrava condividere questo parere, poiché esso abbandona questa opzione. La Svizzera ufficiale non ha pertanto nessuna ragione di interessarsi alla questione di una tassa Tobin.

Prendere le distanze rispetto alla tassa Tobin non significa rimanere a braccia incrociate di fronte alle manovre speculative, alle crisi finanziarie o agli sbalzi dei corsi di cambio. Tuttavia occorre combattere non i sintomi delle crisi finanziarie e monetarie – vale a dire i movimenti di capitali speculativi – bensì la causa degli squilibri.

Altre imposte globali

Nel dibattito sulla riscossione di imposte globali allo scopo di aumentare l'aiuto allo sviluppo o di servire da garanzia per nuovi prestiti destinati a lottare contro l'aids, la malaria, ecc., l'UE propone un'imposizione del cherosene o dei biglietti aerei. La proposta di introdurre un'imposta di 330 euro per 1000 litri di cherosene sui voli interni dell'UE procurerebbe da 6 a 7 miliardi di

euro di entrate supplementari all'anno. Un'imposta sui biglietti aerei, dove ogni decollo da un aeroporto dell'UE sarebbe tassato 10 euro, e dove ogni decollo da un aeroporto fuori dall'UE sarebbe tassato 30 euro, procurerebbe pure 6 miliardi di euro all'anno. Per quanto concerne le opportunità di adozione di queste proposte, bisogna attendere il seguito degli avvenimenti. In effetti, per introdurre un'imposta sul cherosene, il Consiglio dei ministri deve approvarla all'unanimità. E' probabilmente la ragione per cui, alla metà di maggio del 2005, i ministri delle finanze dell'UE si sono pronunciati a favore di una tassa volontaria provvisoria sui biglietti aerei, le cui modalità restano ancora vaghe.

Esistono inoltre altre proposte, piuttosto grottesche, consistenti nel limitare le possibilità di evasione fiscale, nell'introduzione di un'imposta sulle carte di credito, nell'introduzione di una tassa volontaria e nella creazione di "fondi etici". Dal punto di vista economico ci si può chiedere se sia giustificato aumentare il carico fisca-

le in nome della politica di sviluppo, poiché la lotta contro la povertà nel mondo non è, in senso stretto, un bene pubblico per il finanziamento del quale è necessario riscuotere nuove imposte. Ma le opinioni divergono considerevolmente. Alcuni economisti seri considerano la lotta contro la povertà nel mondo come un bene pubblico. Indipendentemente da queste differenze d'opinione, sembra più facile aumentare l'onere fiscale dei contribuenti che rivedere il bilancio dello Stato. Nonostante la solidarietà professata con i più poveri del pianeta, la volontà politica fa visibilmente difetto.

Verso l'"International Finance Facility"

Per ragioni di principio e pratiche, questo meccanismo di finanziamento suscita scetticismo. Nel caso di un prefinanziamento dell'aiuto allo sviluppo attraverso i mercati finanziari, il rimborso delle risorse raccolte potrebbe non essere assicurato, ciò che alla fine aumenterebbe ulteriormente l'indebitamento dello Stato e aggraverebbe il fardello delle future generazioni. A ciò bisogna aggiungere tutta una serie di problemi tecnici ardui. Chi emetterebbe le obbligazioni sui mercati dei capitali internazionali? Quali paesi ne beneficerebbero? Quanto tempo durerebbe il prefinanziamento (ple-

Dopo 25 anni di discussioni sulla tassa Tobin, è ora di mettere questa tassa tra i rifiuti.

L'aiuto allo sviluppo deve essere finanziato dal bilancio e deve poter disporre del suo finanziamento.

dging)?

Infine, l' "International Finance Facility" sarebbe difficile da conciliare con i principi di bilancio tradizionali. Infatti, sarebbe inammissibile che l'aiuto allo sviluppo si basi su nuove fonti di finanziamento, esterne al bilancio ordinario, e comporti un aumento dei debiti nascosti dello Stato. L'aiuto allo sviluppo deve essere finanziato dal bilancio. Bisogna evitare ad ogni costo di predestinare future entrate.

Parecchi grandi paesi (Stati Uniti, Giappone, Germania), nonché la Commissione europea, respingono questa proposta per ragioni di bilancio ed economiche o esprimono il loro scetticismo. Non si comprende perché il Consiglio federale sostenga l' "International Finance Facility".

Conclusione

Tutte le proposte di finanziamento “innovatrici” tendenti a raggiungere gli obiettivi del millennio in materia di sviluppo si concentrano sulle entrate. Esse si basano su una convinzione quasi incrollabile quanto alla loro fattibilità, che sottintende che uno sviluppo riuscito non è che una questione di mezzi finanziari. Ciò contrasta

con la constatazione secondo la quale un gran numero di paesi in via di sviluppo (soprattutto in Africa) non sono in grado, sul piano istituzionale, di ricevere tali flussi finanziari e di utilizzarli in modo corretto per la crescita e la prosperità. Queste nuove fonti di finanziamento dovrebbero passare sia attraverso canali esterni al bilancio, sia attraverso istituzioni internazionali. Pertanto le risorse sfuggirebbero ampiamente ad un controllo efficace circa il loro impatto. La Svizzera ufficiale ha così ragione “di prendere le distanze rispetto a questi nuovi strumenti (tassa Tobin, imposta sul cherosene)”, come ha spiegato la consigliera federale Micheline Calmy-Rey in un’intervista pubblicata sulla NZZ domenicale del 22 maggio 2005.

Non è comunque una ragione per non riflettere seriamente sui mezzi migliori per raggiungere gli obiettivi del millennio in materia di sviluppo. Si può in particolare prevedere un rafforzamento dell’aiuto statale allo sviluppo. L’economia sostiene un aiuto allo sviluppo e una cooperazione allo sviluppo che si sforzino prioritariamente di mettere a disposizione delle popolazioni beneficiarie dei fondi pubblici. Questo spetta ad un piccolo paese aperto al mondo e che possiede una tradizione umanitaria. Un simile aiuto allo sviluppo deve tuttavia passare dal bilancio ordinario e non da canali nascosti difficilmente controllabili.

Ciò comporta il fatto che l’aiuto allo sviluppo si trovi in

concorrenza con altri compiti dello Stato nella ripartizione delle risorse. E’ la ragione per la quale è problematico fissare delle quote. Se l’economia non si è mai

pronunciata ufficialmente su un ordine di grandezza, è perché non è mai possibile giustificarla economicamente. Inoltre, la creazione di quote per l’aiuto rischia di far dimenticare che i paesi in

via di sviluppo approfitterebbero molto di più da un’apertura doganale maggiore dei paesi industrializzati ai prodotti del sud e dall’eliminazione delle sovvenzioni agricole in questi ultimi. Quando il Consiglio federale stabiliva, nel suo rapporto del 18 maggio 2005 sulle relazioni della Svizzera con l’ONU, che l’aiuto allo sviluppo ufficiale sarà conforme al piano finanziario 2006-2008, esso teneva conto non soltanto dello 0,40% promesso alla conferenza di Monterrey, ma prendeva pure in considerazione obiettivi superiori di politica finanziaria.

Infine, bisogna sempre ricordare che soltanto una crescita durevole permette di combattere efficacemente la povertà. I trasferimenti sociali e l’aiuto allo sviluppo non generano la crescita. Quest’ultima risulta da un ambito economico che rafforza i fattori di produzione, che favorisce la produttività e crea incentivi e possibilità di costituire un capitale umano. L’aiuto allo sviluppo può dunque tutt’al più costituire un sostegno allo sviluppo autonomo. Il miglior aiuto rimane quello che, con il tempo, sostituisce l’elemosina con le prestazioni proprie.

Tutte le proposte di finanziamento “innovatrici” (...) si concentrano sulle entrate. Esse si basano su una convinzione quasi incrollabile quanto alla loro fattibilità, che sottintende che uno sviluppo riuscito non è che una questione di mezzi finanziari.
