

Occorre controllare il capitale finanziario

BRUNO GURTNER¹



Il settore privato deve partecipare alla prevenzione e risoluzione delle crisi finanziarie e deve dividerne i costi. Occorre trovare nuove strade per ristrutturare le obbligazioni sovrane internazionali. Occorre anche urgentemente regolare la stasi del debito e introdurre un meccanismo che ne consenta un'ordinata liquidazione. Si dovrebbe estendere anche alle materie fiscali il controllo dei centri finanziari esteri e si dovrebbe istituire un organo fiscale internazionale.

Risorse nazionali

La spesa pubblica generale è notevolmente aumentata negli anni '90, passando dal 27% del PNL del 1990 a circa il 32% alla fine del decennio. La Confederazione, i cantoni e le comunità locali hanno accumulato enormi deficit nel corso del decennio. Il debito pubblico della Confederazione è triplicato fra il 1990 e il 1999, raggiungendo il 25% del PNL (il debito pubblico ai tre livelli dello stato era il 50% del PNL alla fine del 1999). C'è una forte pressione politica a favore della riduzione di questi deficit, nonostante le campagne dei partiti di destra a favore della riduzione delle tasse. Si rischiano tagli nella spesa sociale. Con la decisione del Consiglio federale (governo centrale) di immettere circa 3 miliardi di franchi (1,5 miliardi di dollari) nella nuova Compagnia aerea svizzera dopo il crollo di Swissair, la Confederazione continuerà a accumulare deficit. A causa di questi problemi di bilancio, la Svizzera non ha aumentato l'Aiuto pubblico allo sviluppo allo 0,4% del PNL alla fine del millennio, come era stato originariamente promesso dal governo svizzero (cf. sotto).

L'Organizzazione per la cooperazione economica e lo sviluppo (OECD) ha criticato certi aspetti del sistema fiscale svizzero, soprattutto la tassazione delle holding, giudicandoli dannosi. La Svizzera subisce anche una forte pressione da parte dell'Unione europea, che vuole introdurre una direttiva in materia di tassazione del reddito da risparmio basata su una procedura automatica di scambio delle informazioni fra gli stati membri. A importanti stati membri non appartenenti all'Unione europea si chiede di introdurre sistemi equivalenti. In Svizzera il governo e le banche si oppongono alla proposta, poiché intacca il segreto bancario svizzero. La Svizzera si è detta disposta solo a estendere la propria trattenuta sugli interessi e a condividere il ricavato con l'Unione europea. Ma la Coalizione svizzera sostiene che se la Svizzera vuole introdurre questa trattenuta estesa a favore dell'Unione europea, il sistema dovrebbe essere esteso anche ai paesi in via di sviluppo.

Il fatto è che le leggi nazionali consentono molte scappatoie fiscali e distinguono chiaramente fra frode fiscale, che è illegale (ad esempio, falsificazione di documenti), e semplice evasione fiscale. Quest'ultima viene tecnicamente perseguita solo nel caso in cui le parti siano obbligate a pagare tasse in Svizzera. Gli esperti criticano il fatto che gran parte del danaro estero amministrato dalle banche svizzee non venga correttamente tassato nei paesi di origine. Ma la Svizzera non offre alcuna assistenza legale ad altri paesi che

cercano di perseguire gli evasori fiscali. Questo non solo irrita l'Unione europea, ma causa anche enormi perdite di entrate fiscali per i paesi in via di sviluppo. Perciò, la Coalizione svizzera sta lottando per ottenere un sistema fiscale svizzero più coerente e una maggiore assistenza legale internazionale in materie fiscali.²

Commercio estero

Per il governo svizzero il commercio è il motore essenziale della crescita economica, della generazione di reddito e della riduzione della povertà nei paesi in via di sviluppo. Perciò, la Svizzera sostiene la liberalizzazione del mercato mondiale e sostiene anche gli appelli a favore di un maggiore accesso al mercato per le esportazioni dei paesi in via di sviluppo. Il governo è favorevole all'eliminazione o alla riduzione dei picchi tariffari e dell'*escalation* tariffaria per i prodotti industriali, una politica contestata da certi gruppi direttamente interessati. Riguardo ai prodotti agricoli, la Svizzera è favorevole a un'ulteriore graduale apertura dei mercati, tenendo conto al tempo stesso degli interessi non commerciali e della multifunzionalità collegata alle attività agricole. Il Sistema preferenziale generale della Svizzera accorda l'accesso *duty free* a tutti i prodotti industriali e a certi prodotti agricoli dei paesi meno sviluppati. Ai paesi meno sviluppati si dovrebbe concedere gradualmente l'azzeramento delle tariffe e si dovrebbero abolire le quote sui restanti prodotti agricoli.

Nel 1999 la Svizzera ha introdotto il Programma di promozione delle importazioni per aiutare i paesi in via di sviluppo ad espandere le loro capacità nel settore delle esportazioni. Il governo sostiene anche programmi di formazione delle capacità collegate al commercio e insegna ai paesi in via di sviluppo a partecipare più efficacemente ai negoziati commerciali.

La Coalizione svizzera è piuttosto scettica riguardo alla fede del governo svizzero nella liberalizzazione del commercio come motore della crescita economica. Essa si è impegnata a fondo, insieme ad altre organizzazioni della società civile, a favore di una politica commerciale svizzera più coerente in seno all'Organizzazione mondiale del commercio.³

Debito estero

Nel marzo del 1991, in risposta alle pressioni politiche delle ONG, la Svizzera ha elaborato un programma globale di riduzione del debito. Il parlamento ha votato altri 500 milioni di franchi (300 milioni di dollari) per le misure

¹ Economista, Coalizione svizzera delle organizzazioni di sviluppo. Responsabile del programma Istituzioni finanziarie internazionali.

² *Swiss Coalition News*, n. 27, giugno-luglio 2001, Berna (www.swisscoalition.ch).

³ *Swiss Coalition News*, n. 28, ottobre 2001, Berna (www.swisscoalition.ch).

bilaterali e multilaterali. In tal modo la Svizzera ha giocato un ruolo di avanguardia a livello internazionale. La Coalizione svizzera è riuscita ad attuare il cosiddetto «Programma per la riduzione creativa del debito», con fondi delle controparti destinati a finanziare progetti a vantaggio delle popolazioni dei paesi indebitati. Questi fondi sono stati assicurati grazie alla cancellazione del debito da parte della Svizzera e alla destinazione ad essi di una percentuale del debito cancellato da parte dei governi debitori. Precedentemente l' Aiuto pubblico bilaterale per lo sviluppo veniva concesso dalla Svizzera sotto forma di concessioni. La Svizzera ha contribuito alla riduzione multilaterale del debito in vari paesi in via di sviluppo prima dell'avvio dell'Iniziativa dei paesi poveri fortemente indebitati (HIPC). La Svizzera ha sostenuto l'Iniziativa HIPC fin dall'inizio, ma oggi il governo è molto prudente riguardo a un potenziamento dell'Iniziativa HIPC.

La politica svizzera in materia di riduzione del debito è stata valutata congiuntamente dal governo e dalla Coalizione svizzera,⁴ la quale ritiene che l'Iniziativa HIPC non costituisca una via di uscita dalla trappola del debito. Perciò, la Svizzera dovrebbe sostenere il potenziamento dell'Iniziativa HIPC, collaborare alla formulazione di un'iniziativa finalizzata alla remissione globale e definitiva del debito e favorire l'elaborazione di una nuova politica fra i creditori per spezzare il ciclo del debito. La Svizzera dovrebbe sostenere anche l'adozione di una procedura di insolvenza internazionale per i paesi indebitati, modellata sulla procedura di insolvenza americana per gli organismi governativi, che garantisca alla comunità locale il diritto a un minimo di sussistenza.

Capitale privato

Oltre il 90% dell'investimento estero diretto della Svizzera finisce in altri paesi industrializzati, anche se nel corso dell'ultimo decennio è continuamente aumentato il suo investimento estero diretto in alcuni grandi paesi in via di sviluppo. L'investimento estero diretto svizzero nei paesi più piccoli è ancora minimo.

I dati della Banca nazionale svizzera (Banca centrale) continuano a mancare di chiarezza sotto vari aspetti.⁵ Mentre le esportazioni di capitali svizzeri verso i nuovi paesi industrializzati dell'Asia e dell'America Latina hanno raggiunto nel 1998 il punto più alto con 6,9 miliardi di franchi (4,2 miliardi di dollari), nel 2000 i flussi di esportazioni di capitali in questi paesi sono scesi a 1,5 miliardi di franchi (900 milioni di dollari).

Rispetto ad altri paesi in via di sviluppo, l'unico flusso di investimenti relativamente consistenti è andato a grandi paesi, come la Cina, l'India e l'Indonesia. L'investimento estero diretto della Svizzera per tutti i paesi in via di sviluppo ha raggiunto il punto più alto nel 1997 con 1,8 miliardi di franchi (1,1 miliardi di dollari). Dal 1998 i dati comprendono anche i flussi verso i centri finanziari esteri dei Caraibi, che negli ultimi tre anni sono più che triplicati, passando da 3,0 miliardi di franchi a 9,3 miliardi di franchi.

I dati della Banca nazionale svizzera non indicano i settori dei paesi in via di sviluppo che ricevono l'investimento estero diretto. In genere, i maggiori investimenti svizzeri riguardano i metalli, i macchinari e i prodotti chimici a livello industriale e società finanziarie e holding, banche, società di comunicazione e di assicurazione nel campo dei servizi.

Gli investimenti diretti esteri in Svizzera da parte dei paesi in via di sviluppo sono molto ridotti: circa 1,1 miliardi di franchi o meno del 3% di tutti gli investimenti esteri diretti in Svizzera.

I dati relativi agli investimenti portafoglio sono insufficienti e non mostrano differenze geografiche. La scarsità dei dati maschera l'importanza del settore finanziario in Svizzera.

La Coalizione svizzera crede che i flussi privati potrebbero e dovrebbero fornire importanti contributi al finanziamento dello sviluppo internazionale. Ma un aspetto molto importante è quello relativo alla qualità dei flussi finanziari. I flussi finanziari privati dovrebbero rispettare criteri socialmente e

ambientalmente responsabili. I flussi dannosi dovrebbero essere ridotti e controllati, specialmente i flussi altamente volatili dei capitali a breve termine e speculativi. I mercati dei capitali internazionali che possono facilmente scatenare delle crisi dovrebbero essere controllati e tassati.

Architettura finanziaria internazionale

Si sono fatti alcuni passi avanti nell'architettura finanziaria internazionale, come ad esempio una maggiore trasparenza, standard più elevati, una migliore valutazione del settore finanziario e una maggiore sorveglianza dei centri finanziari esteri.

Ma non esistono ancora regole efficaci e vincolanti per il coinvolgimento del settore finanziario privato nella prevenzione e risoluzione delle crisi finanziarie. Il settore privato deve condividere i costi delle crisi finanziarie. Occorre trovare nuove strade per ristrutturare le obbligazioni sovrane internazionali. Occorre anche urgentemente regolare la stasi del debito e introdurre un meccanismo che ne consenta un'ordinata liquidazione. Si dovrebbe estendere anche alle materie fiscali il controllo dei centri finanziari esteri e si dovrebbe istituire un organo fiscale internazionale.

Aiuto pubblico allo sviluppo

Il governo non ha mai accettato il raggiungimento dell'obiettivo dello 0,7% del PIL, ma ha promesso di raggiungere un aiuto pubblico allo sviluppo (APS) pari allo 0,4% del PNL entro la fine del millennio. La debolezza economica e le gravi restrizioni di bilancio hanno impedito un ulteriore progresso. Dopo alcuni anni di significativi aumenti dell'APS, nel 2000 la Svizzera ha offerto solo lo 0,34% del suo PNL. In risposta alla forte pressione esercitata dalla Coalizione svizzera, ora il parlamento chiede al governo di aumentare l'APS allo 0,4% entro il 2010, ma il bilancio del 2002 non comprende alcun aumento dell'APS.

Gli sforzi della Coalizione svizzera e di altre ONG per ottenere un incremento dell'APS svizzero potrebbero essere assecondati dalla pressione internazionale, come ad esempio dalla campagna che promuove l'attuazione degli obiettivi del Vertice del millennio in materia di sviluppo e l'aumento dell'APS (Iniziativa Brown).

La Coalizione svizzera sostiene le idee innovative in materia di fonti di finanziamento dello sviluppo, come la Carbon Tax, l'imposta sulle transazioni valutarie e l'emissione di diritti speciali di prelievo del Fondo monetario internazionale, nonché le misure finalizzate a un miglioramento della qualità dell'aiuto.

Aspetti di genere

I programmatori della politica di sviluppo svizzera, perlomeno a livello di progetto e programma (entrambi bilaterali e multilaterali), sono generalmente consapevoli delle disparità di genere. Un numero crescente di donne ha occupato posizioni direttive. L'aiuto privato e pubblico allo sviluppo viene di solito valutato dal punto di vista del suo impatto di genere. Le organizzazioni private dello sviluppo e l'Agenzia ufficiale svizzera per lo sviluppo e la cooperazione hanno elaborato alcuni principi di politica di genere e finanziario programmi speciali per le donne.

In aree come quelle del commercio e della liberalizzazione finanziaria, dell'aggiustamento fiscale e della privatizzazione, la Svizzera è generalmente disposta ad elaborare politiche che riducano al minimo gli impatti negativi sulle donne, sulle minoranze etniche o sull'ambiente. Alla luce di questa consapevolezza, ora occorre procedere urgentemente a una migliore valutazione dell'impatto. ■

Coalizione svizzera delle Organizzazioni di sviluppo
bgurtner@swisscoalition.ch

⁴ *Swiss Coalition News*, n. 26, marzo-aprile 2001, Berna (www.swisscoalition.ch). Cf. anche sito Internet del Segretario di stato degli affari economici esteri: www.seco.admin.ch/seco/

⁵ Banca nazionale svizzera, *Swiss Balance of Payments 2000*, Zurich 2001 (www.snb.ch).