

DOC 5/09

Idee italiane sulla finanza per lo sviluppo dei paesi poveri in un contesto di crisi

Marco Zupi

Marzo 2009

Questa nota è stata preparata per *Adista, Segni Nuovi* ed è stata pubblicata sotto forma di due articoli, *n. 33 (21 Marzo 2009)* e *n. 34 (28 marzo 2008)*

Un recente contributo di Ettore Gotti Tedeschi, docente di economia alla cattolica di Milano e presidente per l'Italia del Banco di Santander, apparso su *L'Osservatore Romano* (30 gennaio), ha avuto il merito di affrontare e, di fatto, rilanciare il tema della povertà nel mondo.

Altro merito è quello di affrontare tale questione non come un problema nettamente separato da quello della soluzione alla crisi economica e finanziaria mondiale. Due temi che, invece, fanno solitamente parte in modo disgiunto dell'agenda del G8.

A questo contributo è possibile collegare, seppure tra loro non lo siano in forma esplicita, il recente annuncio sulla *de-tax* per gli aiuti internazionali del Ministro dell'Economia e delle Finanze Giulio Tremonti alla Commissione esteri congiunta di Camera e Senato (26 Febbraio) nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle attività del G8. Le indicazioni di Tremonti presentano, a loro volta, numerosi elementi di assonanza rispetto all'intervento del premier inglese, Gordon Brown, apparso sempre su *L'Osservatore Romano* (19 febbraio).

Il prossimo 2 aprile, al vertice G20 si verificherà se a queste idee faranno seguito concreti impegni politici.

Provo a schematizzare i punti principali dei tre contributi.

Il discorso di Gotti Tedeschi è semplice e lineare. Nel passato, all'indomani della seconda guerra mondiale, attraverso i massicci finanziamenti del piano Marshall, si è ricostruita l'Europa, profondamente segnata dal conflitto bellico. Lo stesso è, in sostanza, quello che serve oggi: prestiti finalizzati a dotare i paesi poveri delle opere infrastrutturali necessarie per avviare investimenti produttivi, capaci di portare benessere e ricchezza.

Al contempo, c'è la necessità di dover assorbire il costo enorme che graverà sulla cosiddetta *bad bank* (che dovrebbe ripulire i bilanci delle banche attraverso l'acquisto degli "asset tossici", per poi reinserirli nei circuiti finanziari quando le condizioni di mercato lo renderanno possibile). Concretamente, per assorbire questo costo, occorrerà assicurare un futuro di crescita elevata dell'economia reale mondiale.

È proprio a questo punto che Gotti Tedeschi vede la possibilità di far quadrare il cerchio. La copertura a termine della *bad bank* va fatta con la *good bank*, volta a concedere prestiti a fini produttivi nei paesi poveri e finanziata con un prestito cinquantennale da fare sottoscrivere a tutti i paesi ricchi del mondo. Del resto, aggiunge Gotti Tedeschi, in un successivo articolo (22 febbraio) è quello che i paesi ricchi hanno già fatto nei decenni passati, "estendendo, sia pure egoisticamente, benessere – sviluppando domanda, offerta, risparmio e crescita – a paesi come Cina, India e Brasile".

La proposta di Tremonti, dicevamo, può essere letta in modo complementare alla precedente: da un lato bisogna finanziare lo sviluppo economico e produttivo (attraverso i prestiti, di cui parla Gotti Tedeschi), dall'altra bisogna finanziare, con interventi a dono, la protezione sociale e i bisogni fondamentali, a cominciare da istruzione e salute di base, delle persone più povere. Si tratta, in questo caso, di un sostegno al raggiungimento dei noti obiettivi di sviluppo del millennio e alle iniziative di aiuto pubblico allo sviluppo.

Anche in questo caso esiste il problema del reperimento delle risorse: dagli anni Sessanta si va ripetendo che i paesi ricchi dovrebbero impegnarsi a destinare agli aiuti internazionali almeno lo 0,7 per cento del proprio reddito prodotto annualmente. La comunità variegata degli operatori coinvolti nel mercato della cooperazione allo sviluppo (agenzie governative e ministeri competenti, sistema

delle Nazioni Unite e banche di sviluppo, organismi intergovernativi come il Development Centre dell'OCSE, Ong, governi dei paesi poveri e Ong locali) fa un fronte unico su questo versante: tutti sono d'accordo che servano subito maggiori risorse pubbliche dei paesi ricchi.

Di fronte alla congiuntura particolarmente sfavorevole a livello mondiale e alla situazione eccezionalmente critica dell'Italia, in presenza di una finanziaria 2009 che ha tagliato in modo particolare proprio le risorse, già esigue, per l'aiuto pubblico allo sviluppo, che oggi sono abbondantemente inferiori rispetto a quanto le Ong riescono privatamente a raccogliere, Tremonti e con lui il governo italiano gioca d'anticipo e rilancia.

L'Italia è, del resto, sotto i riflettori internazionali quest'anno, sia per la presidenza di turno del G8 sia per la periodica valutazione che l'OCSE fa sulla politica di cooperazione allo sviluppo dei paesi membri e che in questi mesi è relativa proprio all'Italia.

Anche la proposta del Ministro Tremonti è semplice: occorre devolvere una parte dell'Iva al sostegno dei paesi più poveri, attraverso i canali del volontariato. È la cosiddetta *de-tax*, già proposta in passato da Tremonti, uno strumento innovativo di finanza pubblica allo sviluppo, che andrebbe concordato in sede comunitaria in relazione sia ai prodotti da sottoporre a tassazione, sia alla percentuale dell'Iva da devolvere. Si tratterebbe di risorse aggiuntive rispetto a quelle stanziare presso il Ministero affari esteri per la cooperazione allo sviluppo da poter iscrivere nel bilancio pubblico per gli aiuti internazionali (concorrendo, cioè, ad avvicinare se non raggiungere l'obiettivo dello 0,7 per cento).

Quella di Tremonti è anche una risposta concreta al richiamo del premier inglese Gordon Brown perché i paesi ricchi impegnino maggiori risorse per lo sviluppo dei paesi poveri. Brown chiede di appoggiare la proposta di istituire un *Vulnerability Fund* per i paesi più poveri, lanciata dal Presidente della Banca Mondiale Robert Zoellick a metà febbraio in una riunione a Roma preparatoria dei lavori del G8: una proposta che non smentisce la ormai "regola aurea" (quasi mai rispettata poi nei fatti) dello 0,7 per cento, visto che chiede che i paesi ricchi destinino appunto lo 0,7 per cento dei propri piani di salvataggio a questo Fondo per i paesi più poveri.

Inoltre, Gordon Brown chiede espressamente di orientare a fini etici la finanza, citando come esempio di buona pratica l'iniziativa dell'*International Finance Facility (IFF) for Immunisation* lanciata, nel novembre del 2006 nella City di Londra: nuove obbligazioni garantite da alcuni governi (tra cui l'Italia) per finanziare una campagna di vaccinazioni nei paesi poveri (e il cui primo acquirente è stata la Sante Sede). L'altra buona pratica citata è quella degli *Advanced Market Commitment (AMC)*, lanciati nello stesso periodo a Roma e sottoscritti, tra gli altri governi, sia dalla promotrice Italia che dal Regno Unito: in sostanza, è un impegno finanziario dei paesi ricchi a pagare l'acquisto futuro di un vaccino oggi non disponibile – come quello contro lo pneumococco o la malaria – che sia commercializzato a prezzi ragionevoli. È in questa direzione, di strumenti innovativi, che ci si deve muovere.

Alcuni commenti a caldo, che risentono del fatto che non sono disponibili maggiori dettagli sulle proposte.

Nel primo caso, la proposta Gotti Tedeschi coglie effettivamente la gravità del problema della povertà nel Sud del mondo. Ma forse non coglie altrettanto bene la gravità di un modello di cooperazione allo sviluppo che in cinquanta anni è costato oltre 2.500 miliardi di dollari.

Se la povertà nel mondo è tanto diffusa, certamente non è lusinghiero il bilancio di mezzo secolo di cooperazione allo sviluppo, la quale proprio sullo strumento del prestito per finanziare opere infrastrutturali e investimenti produttivi aveva costruito la propria iniziale concettualizzazione, strumentazione e strategia. Non è, del resto, il mandato della Banca Mondiale (non a caso iniziale finanziatrice del programma di ricostruzione europeo nel secondo dopoguerra) esattamente quello che Gotti Tedeschi pensa di predisporre con lo "strumento innovativo"?

Pensando poi allo strumento del prestito, va tenuto presente che la crisi del debito estero dei paesi poveri contratto nei decenni non è alle nostre spalle. Non lo è per i paesi a medio reddito più indebitati e non lo è nemmeno per i paesi più poveri, che hanno beneficiato dell'iniziativa di riduzione del debito avviata nel 1996 (Iniziativa per i paesi poveri altamente indebitati, HIPC) e che nel 2005 è stata integrata da una iniziativa complementare (MDRI), vista l'inadeguatezza della prima. Può sembrare paradossale, ma se la crisi debitoria dei paesi poveri africani è in questi ultimi anni un po' più sotto controllo, lo si deve soprattutto all'interscambio commerciale con paesi come la Cina, che contabilmente hanno fatto aumentare molto le esportazioni africane, i cui proventi sono necessari per ripagare i debiti in valuta pregiata.

Questo ultimo punto ci porta ad un'altra considerazione, non secondaria: scrivere che i paesi ricchi hanno "esteso, sia pure egoisticamente, benessere" in paesi come la Cina, è argomento molto discutibile. In realtà – ed è un elemento fondamentale per interpretare questa fase che attraversiamo come crisi profonda del paradigma stesso del modello di sviluppo economico piuttosto che come semplice crisi finanziaria – l'obiettivo di riduzione della povertà nei paesi poveri (su cui si imperniano gli Obiettivi di sviluppo del millennio) è raggiunto solo grazie alla riduzione della povertà assoluta registrata in Cina. E tale riduzione è un risultato che, oltre ad essere discutibile perché non prende in considerazione l'aggravato problema della disuguaglianza, non può essere attribuito ai meriti delle politiche di cooperazione allo sviluppo dei paesi ricchi né tanto meno all'ossequio delle politiche economiche cinesi nei confronti delle indicazioni dei paesi ricchi e delle istituzioni finanziarie internazionali, che anzi si sono sempre mostrati critici nei confronti delle politiche cinesi.

È semplicistico ritenere che la ricetta dei prestiti massicci sia la risposta ai problemi di sviluppo dei paesi poveri; ed è soltanto consolatorio ritenere che sia stata l'estensione del nostro modello di sviluppo ai paesi emergenti a far crescere l'economia in quei paesi (crescita che, del resto, ripetiamo, non ha significato affatto riduzione della disuguaglianza, visto che proprio in Cina la disuguaglianza è aumentata, come in moltissimi altri paesi e tra paesi).

Si potrebbe continuare di questo passo e dire che forse è una scorciatoia anche illudersi che il sistema sostanzialmente funzioni e abbia bisogno di una miscela finanziaria (aiuti e prestiti) d'innescio. In base a quale principio generale, la maggiore domanda proveniente dai paesi poveri dovrebbe tradursi in richiesta di beni e servizi offerti dai paesi ricchi?

Merita, forse, maggiore attenzione chi sostiene che il treno della globalizzazione, in termini di opportunità di crescita economica e sviluppo legata all'integrazione nel circuito mondiale, sia stata cavalcata con successo da parte di alcuni paesi (come la Cina) e, per ciò stesso, sia oggi molto più difficile che ciò accada per paesi poveri, che non possono più far leva sul basso costo del lavoro per attrarre capitali internazionali.

Forse è il caso di pensare alla necessità di un ciclo tecnologico nuovo, di rottura rispetto al passato, che guardi alla sostenibilità (ambientale) come assoluta priorità e che quindi non debba presupporre alcun automatismo di riavvio della domanda internazionale di beni e prodotti dei paesi sin qui conosciuti come ricchi.

In sostanza, è forse più opportuno un ripensamento complessivo delle strategie di sviluppo, qui e lì, piuttosto che una semplice "estensione" con trasferimento di fondi. In questo caso, anche con riferimento a quanto sta avvenendo negli Stati Uniti con la nuova presidenza di Obama, è importante appoggiare anche finanziariamente, tramite aiuti diretti ai paesi più poveri, un modello di conversione del modello di sviluppo orientato alla ricerca e sviluppo di tecnologie sostenibili e politiche di lotta alla disuguaglianza e alla vulnerabilità alla povertà, che presumibilmente interesserà molte più persone nel futuro. E questi aiuti diretti alle politiche nazionali e alle dinamiche territoriali nei paesi poveri devono essere chiaramente distinti e complementari rispetto

ad iniziative di finanziamento legate alla fornitura di beni pubblici globali, a cominciare dalla resilienza ai cambiamenti climatici nelle aree più povere.

L'idea che i paesi ricchi debbano (per interesse proprio e altrui) concedere massicci prestiti ai paesi poveri, tornando così all'idea prevalente negli anni Cinquanta, è contraddetta dai fatti paradossali oggi sotto i nostri occhi: sono alcuni di quelli che chiamiamo paesi in via di sviluppo (a cominciare da Cina e Brasile) che finanziano il nord più ricco (anzitutto gli Stati Uniti), comprando le obbligazioni e le azioni emesse da quel paese perché così possa comprare i beni da loro prodotti. La Cina ha riserve valutarie pari ad oltre duemila miliardi di dollari, altrettanto quello che hanno in mano complessivamente agli altri paesi in via di sviluppo: da che parte è l'eccesso di risparmio per finanziare l'economia mondiale?

Questo significa, evidentemente, dover ripensare a un dialogo politico ma anche economico-finanziario tra questi paesi, che un tempo si sarebbero detti "emergenti", i paesi ricchi occidentali e i paesi poveri. La vera sfida di oggi per un riequilibrio economico mondiale è molto più legata a quanto saranno disposti a partecipare ai costi del riavvio di un processo di sviluppo paesi come la Cina, il Brasile, l'India, i paesi esportatori di petrolio (che pure finanziano il sistema statunitense), oltre che l'Europa, il Giappone e, ovviamente, gli Stati Uniti, e capire quali costi e benefici vi sono per i paesi più poveri.

In questo quadro è necessario un allargamento dei partecipanti alle responsabilità politiche globali. Ciò non solo con riferimento al G8, ma anche il più allargato G20, dove è presente solamente il Sudafrica dei 53 paesi dell'Africa.

Gli aiuti pubblici internazionali e la cooperazione allo sviluppo non vanno abbandonati, ma certamente ripensati.

In relazione al G8, la *de-tax* è uno strumento pratico per reperire risorse aggiuntive, da impiegare a dono come finanza per la cooperazione allo sviluppo. Ma vorrei avanzare tre osservazioni sulla proposta del ministro Tremonti.

La prima è che, ovviamente, la percentuale di Iva e, ancor più, i prodotti compresi nell'iniziativa determinano il carattere tendenzialmente ciclico di queste risorse, con l'aggravio della perdita dell'elemento di programmabilità dei flussi attesi, un elemento sempre più richiesto a livello internazionale per soddisfare l'orientamento di lungo periodo delle politiche di sviluppo. Rispetto al problema della scarsa programmabilità, a dire il vero, la *de-tax* non sarebbe un'eccezione, trattandosi di uno dei fattori di maggiore debolezza del vigente sistema italiano di cooperazione allo sviluppo.

La seconda è il rischio di un effetto regressivo – proprio delle imposte indirette sui consumi – sul sistema di finanziamento, laddove l'ammontare dell'imposta aumenta in misura meno che proporzionale rispetto all'imponibile. Ciò significa che contribuirebbero maggiormente, in proporzione al proprio reddito, persone di fascia di reddito basso e medio (con maggiori probabilità del paradosso di persone più povere nel paese ricco che finanziano persone più ricche nel paese povero). Anche in questo caso, occorre dire che forme alternative di finanziamento che si potrebbero immaginare, come ad esempio le lotterie, presentano ancora di più tale problema.

Infine, la scelta di destinare queste risorse aggiuntive ad iniziative veicolate dal volontariato può essere certamente opinabile. Ancora una volta, in effetti, si guarda allo sviluppo dal punto di vista deformante del paese donatore: così come si definisce l'impegno dello 0,7 per cento calcolando quante risorse del suo Pil sono necessarie (anziché guardare al fabbisogno in relazione al Pil del paese povero), altrettanto si fa decidendo di dare la priorità ad uno strumento (il canale del volontariato) anziché allo specifico obiettivo da raggiungere. Sarebbe bene che si fissassero con chiarezza, in ragione dei limitati mezzi a disposizione, priorità stringenti in materia di obiettivi (il primo obiettivo di sviluppo del millennio? Il secondo o il terzo, o altro?) e di aree geografiche, tenuto conto del raccordo e complementarità con il quadro internazionale, a cominciare da quello

europeo. E solo sulla base di queste considerazioni avrebbe senso definire il canale o i canali preferenziali per veicolare le risorse (Ong, organismi internazionali o altro).

È, tuttavia, una scelta che, per diverse ragioni, ha senso in Italia e può trovare consenso nel “mercato” della cooperazione allo sviluppo nel nostro paese, costituito da tanti gruppi di interesse uniti e divisi secondo le circostanze.

Volendo adottare la linea *de-tax* e trascurare il tema della tassazione – a fini di sviluppo – delle transazioni finanziarie, ma cercando di tener conto dell’importanza di alcuni elementi critici, a partire dal carattere regressivo e della solo parziale prevedibilità delle risorse, si possono comunque avanzare alcune proposte alternative.

Anzitutto, la proposta di distribuire integralmente il 5 per mille sulla base delle scelte operate dai contribuenti nelle loro dichiarazioni, senza ricorrere all’espedito di fissare un tetto massimo (come avviene ora), che riduce di fatto l’importo al 3 per mille. Attraverso questo strumento non c’è il filtro dello Stato, ma sono direttamente i contribuenti che indicano le organizzazioni e, sulla base del sistema esistente, non c’è una particolare penalizzazione per le organizzazioni locali o molto piccole.

Oppure, si potrebbero immaginare altre formule di questo tipo, indirizzate specificamente a finanziare la cooperazione allo sviluppo, magari distinguendolo dall’emergenza, e su questa linea ipotizzare anche la parziale rivisitazione dell’utilizzo dell’8 per mille del gettito fiscale Irpef di competenza dello Stato, considerando anche la possibilità di rivedere la destinazione della quota non espressa dai contribuenti. Il sistema attuale che attribuisce pari peso a ciascun contribuente, indipendentemente dall’importo del reddito, è l’applicazione di un ottimo principio che si completa con il carattere progressivo della tassazione diretta dei redditi.