

Asistencia al desarrollo y políticas bancarias amenazan los ODM



Suiza no cumple cabalmente con sus obligaciones según el Consenso de Monterrey. Tiene un nivel muy bajo de asistencia oficial al desarrollo y hace todo lo posible por evitar mecanismos innovadores para financiar el desarrollo. Entretanto, sigue siendo un paraíso seguro para los evasores de impuestos y quienes buscan refugio para su capital. Con esta actitud, Suiza socava los esfuerzos de varios países en desarrollo para luchar contra la pobreza y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio por sus propios méritos.

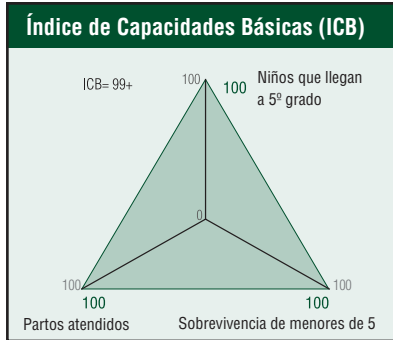
Alliance Sud¹
Bruno Gurtner / Pepo Hofstetter

Suiza adoptó una posición muy defensiva en las discusiones sobre la financiación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) durante la Cumbre del Milenio +5 que se realizó en septiembre de 2005 en Nueva York. El gobierno suizo es una coalición de tres partidos conservadores y el partido socialdemócrata. La derecha es mayoritaria, igual que en el Parlamento, y ello ha significado la adopción de políticas rígidas y austeras que alivian de impuestos a las empresas y a los más ricos.

Asistencia Oficial al Desarrollo inclumplida

Esta política de austeridad tiene un impacto negativo sobre el presupuesto de la asistencia oficial al desarrollo (AOD). Los políticos no lograron cortarla, hasta ahora, porque habrían tenido una mala respuesta de la opinión pública y el Parlamento. Por otro lado, las ONG no han logrado incrementar la AOD. A diferencia de los países miembros más veteranos de la Unión Europea, Suiza, que no está integrada, rechazó el compromiso de aumentar 0,7% su ingreso nacional bruto (INB) para 2015.

Suiza nunca reconoció la meta establecida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) de que los países industrializados debían invertir por lo menos 0,7% de su INB en cooperación para el desarrollo. Suiza se propuso alcanzar la meta de 0,4% en 2010 y ahora afirma que lo logró en 2004 (0,41%). Sin embargo, esto se logró mediante una maniobra contable: no se incrementó el gasto en asistencia y no se canalizaron recursos adicionales hacia el Sur. Suiza había aplicado antes un criterio restrictivo a su definición de asistencia para el desarrollo, pero desde 2004 invierte también en el asilo para refugiados del mundo en desarrollo (durante su primer año). En 2004, ello significó cerca de 10% de la asistencia oficial para el desarrollo de Suiza, equivalente a USD 160 millones.

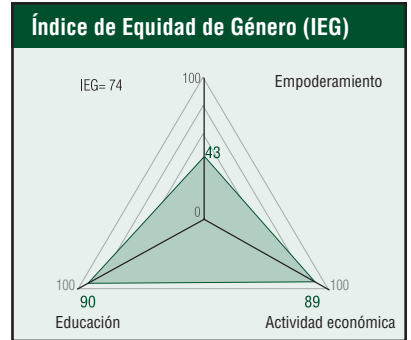


En 2005, como sucedió con casi todos los países industrializados, se incluyó el alivio de la deuda para Iraq y Nigeria. Pero dicho alivio, que consistió en el pago de seguros de exportación por un total de USD 219,4 millones, ya había sido otorgado; de todos modos, sirvió para inflar artificialmente la AOD de Suiza a 0,44% del INB. Junto con la inversión en los asilados y en becas, la ayuda “virtual” que ofreció Suiza el año pasado ascendió a 21% de su AOD.

Las ONG suizas criticaron esta manera de presentar e inflar la asistencia para el desarrollo y exigen que el país asuma un mayor compromiso con los objetivos de desarrollo del milenio, lo que incluye políticas comerciales, económicas y financieras coherentes, además de un incremento de la asistencia para el desarrollo. En el próximo año, lanzarán una importante campaña para presionar al gobierno a aumentar la asistencia oficial para el desarrollo a 0,7% del INB en 2015.

Mecanismos innovadores: esperar y ver

El gobierno suizo también adoptó una posición defensiva en la discusión sobre instrumentos innovadores para financiar la AOD. En su informe sobre la situación de los ODM, el Gobierno afirma que Suiza en principio rechaza los impuestos mundiales – refiriéndose en particular al impuesto Tobin sobre las transacciones de moneda extranjera – al igual que las propuestas de una Facilidad Financiera Internacional (IFF, por su sigla en inglés) para financiar los ODM. Si la propuesta de imponer un gravamen a los pasajes aéreos o crear una Facilidad Financiera Internacional para la Inmunización (IFFIm) consiguen un amplio apoyo, el Gobierno podría empezar a considerar la posibilidad de participar.



Asistencia para la evasión internacional de impuestos

Suiza no cambió nada en la configuración de su centro financiero. En su Análisis de pares 2005 sobre la política de desarrollo de Suiza², el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE señaló que el mercado financiero suizo es muy atractivo para la fuga de capitales procedentes del mundo en desarrollo, que tienen sistemas financieros y sistemas de propiedad débiles, inestabilidad política, y políticas monetarias y fiscales deficientes. Por lo tanto, el país tiene una responsabilidad especial: el Comité recomendó que Suiza inicie un debate internacional sobre el problema de la fuga de capitales, sus causas y el impacto negativo que tiene en los países en desarrollo.

Los bancos suizos manejan un tercio del total de activos que se invierten fuera de su país de origen. Buena parte de dichos fondos no están gravados en esos países. En consecuencia, los países en desarrollo sufren graves carencias de ingresos por concepto de impuestos. Y ello tiene un impacto negativo sobre la reducción de la pobreza y el logro de los ODM³.

El secreto bancario de Suiza no es el principal instrumento facilitador de la evasión de impuestos por parte de ciudadanos extranjeros ricos, ya que se puede levantar en caso de actividad delictiva. El

1 Alianza Suiza de Organizaciones para el Desarrollo: Swissaid, Catholic Lenten Fund, Bread for All, Helvetas, Caritas, Interchurch Aid.

2 OCDE (2005). “Switzerland (2005). DAC Peer Review. Main Findings and Recommendations”. Disponible en: <www.oecd.org/document/43/0,2340,en_2649_34603_35105259_1_1_1_1,00.html>.

3 Cf. el artículo de Mike Lewis “Evasión Impositiva Global” en la sección temática de este informe.

factor decisivo es más bien un constructo único en la legislación impositiva, es decir, la distinción legal entre fraude impositivo y evasión de impuestos. La falsificación de documentos (balances, declaraciones de ingresos, etc.) se considera fraudulenta. Esa actividad constituye un delito y puede castigarse con prisión, o con una multa de hasta USD 24.250. Pero la presentación de datos insuficientes sobre ingresos y activos, ya sea intencional o por negligencia, se considera evasión de impuestos. Y eso en Suiza solo se castiga con procedimientos administrativos, como el cobro de una multa.

Esta discrepancia tuvo graves consecuencias en el intercambio de información internacional: en Suiza, el principio de delincuencia dual se aplica a cualquier asistencia y cooperación jurídica internacional entre autoridades competentes. En otras palabras, Suiza ofrece cooperación legal cuando la ofensa también es punible según la ley nacional. Como la evasión de impuestos no se considera delito, no se ofrece cooperación. Esto constituye una protección para los evasores extranjeros de impuestos que buscan refugio de las autoridades fiscales bajo cuya jurisdicción operan.

Las élites de los países en desarrollo se benefician considerablemente de esas grietas en el sistema impositivo, por ejemplo, a través de fondos colocados en acuerdos fiduciarios. El banco invierte esos fondos a su nombre, pero a riesgo del cliente. El *Financial Times* de Londres describió este tipo de transacción financiera como la manera perfecta de evadir impuestos. A fines de 2004, los fondos fiduciarios asignados a los bancos suizos por clientes ricos de los países en desarrollo ascendían a cerca de USD 62.500 millones⁴. Otros USD 83.000 millones se originaron en los centros financieros offshore de Europa y el Caribe. Es probable que la mitad de esos fondos sean procedentes del mundo en desarrollo. La mayor parte no paga impuestos en su país de origen, lo que representa carencias en los ingresos por concepto de impuestos.

No es posible saber qué tan grandes son las sumas de capitales en fuga y de lo que se pierde por evasión de impuestos, ya que las estadísticas financieras de Suiza son inadecuadas en este sentido. Alliance Sud calcula que los países en desarrollo están perdiendo USD 5.000 millones en dinero que administran los bancos suizos. Esta cifra equivale al quintuplo del total del gasto de Suiza en cooperación para el desarrollo.

Sabiendo que era poco probable que se aceptara la adopción de medidas unilaterales por parte de Suiza, la OCDE recomendó que el país propusiera una fuerte reforma internacional. En términos

bilaterales, Suiza debería ampliar su acuerdo con la Unión Europea sobre impuestos sobre el pago de intereses para incluir a los países en desarrollo. Mediante un acuerdo de ese tipo, en línea con el acuerdo negociado con la Unión Europea, los intereses obtenidos por el manejo de capitales en los países en desarrollo se devolverían a su país de origen, donde se usarían para combatir la pobreza. La OCDE alentó a Suiza a fortalecer el intercambio internacional de información sobre temas impositivos y a rectificar la actual situación de impunidad para los evasores de impuestos.

Pasó casi un año desde que se formularon esas recomendaciones, pero no hay señales de que vayan a implementarse. Suiza suele llamar la atención de la OCDE sobre los mecanismos que ha implementado para fortalecer la sustentabilidad de los sistemas financieros del mundo en desarrollo y todos los esfuerzos que ha hecho el país para evitar el lavado de dinero, aunque se niega categóricamente a ampliar el acuerdo de la Unión Europea para con todos los países en desarrollo. En respuesta a las preguntas planteadas por el Parlamento, el Gobierno dijo que, para que una estrategia para combatir la fuga de capitales sea exitosa, tiene que surgir de los países de origen.

Los siguientes anuncios dejaron claro que Suiza no piensa cambiar su política actual. En noviembre de 2005, el país participó por primera vez (como observador) en una reunión del Foro Mundial sobre Impuestos de la OCDE. En esa ocasión, los países miembros de la OCDE y los centros financieros offshore se encontraron para tratar de definir un marco conjunto a fin de mejorar la transparencia y reforzar el intercambio de información sobre temas impositivos internacionales. Como sucedió en Austria, Bélgica y Luxemburgo, Suiza se había negado antes a participar porque se oponía al intercambio abierto de información. Pero debido a las presiones de la OCDE, varios centros financieros offshore mejoraron, entre tanto, su legislación y supervisión bancaria, y están negociando acuerdos bilaterales sobre el intercambio de información. No sin razón, acusan a la OCDE de aplicar normas menos estrictas a sus miembros que lo que se exige en los centros offshore.

Al aparecer por primera vez en la reunión, Suiza aclaró desde el principio que no quería comprometerse: no se siente obligada por las conclusiones del Foro y mantiene su posición, sobre todo respecto del secreto bancario. Durante años, el gobierno ignoró el trabajo del Grupo ad hoc de expertos en cooperación internacional en asuntos impositivos de la ONU. Suiza estaba representada, en el mejor de los casos, por ejecutivos de los bancos y la industria. El grupo de expertos fue ascendido luego a Comité, a raíz de la Conferencia internacional sobre financiación para el desarrollo que se realizó en Monterrey. El Comité pretende reforzar las ini-

ciativas tendientes a eliminar la evasión de impuestos y mejorar los procesos de intercambio de información, por ejemplo, alineando las cláusulas de intercambio de información de su Convención modelo de doble gravación impositiva entre los países industrializados y los del mundo en desarrollo, con las reglas similares, pero más amplias, del acuerdo legal modelo de la OCDE. Esto generó el interés de Suiza por conseguir uno de los 24 representantes del Comité, aunque hubiera dedicado esfuerzos contra el ascenso del grupo de expertos detrás de bambalinas. El representante de Suiza, junto con los de otros grupos de interés, trabaja ahora en pos de una política "moderada": el intercambio de información sobre temas impositivos no debería infringir el secreto bancario.

Alliance Sud cree que es inaceptable que Suiza se jacte de devolver los millones robados por ex dictadores como Sani Abacha, de Nigeria, y Ferdinand Marcos, de Filipinas, a su país de origen. Alliance Sud exige que Suiza realice cambios mucho más profundos en sus centros financieros. Es imperativo abandonar la actual distinción entre evasión de impuestos y fraude impositivo. Suiza debe implementar políticas que permitan un intercambio internacional de información eficiente en asuntos impositivos, además de aplicar las normas aduaneras internacionales. Por eso, Alliance Sud participa activamente en la red mundial de justicia impositiva Tax Justice Network⁵. ■

4 Banco Nacional de Suiza (2005). *Banks in Switzerland*. Zurich, edición 2004. Disponible en: <www.snb.ch>.

5 Más información en: <www.taxjustice.net>. Cf. también artículo de Mike Lewis, *op cit*.