

Pasaporte de CONVENIENCIA

Judith Gold y Ahmed El-Ashram

**Vender
ciudadanías
a cambio de
inversión es
un negocio
redondo
para algunos
Estados
pequeños**

“**E**S USTED un ciudadano mundial? ¡Podemos ayudarle a serlo!”. Este aviso publicado en la revista de una aerolínea invita a pasajeros de clase ejecutiva, principalmente de economías menos desarrolladas, a adquirir un pasaporte que facilite su entrada en la frontera de su próximo destino. En los últimos años ha surgido una nueva industria de planificación de la residencia y la ciudadanía dirigida a un número reducido, pero de rápido crecimiento, de personas ricas interesadas en el privilegio de viajar sin visa o el derecho a residir en el mundo desarrollado a cambio de una cuantiosa inversión financiera.

Un fenómeno que crece

El veloz aumento de las fortunas personales, en especial en economías de mercados emergentes, llevó a un gran aumento de personas acaudaladas interesadas en aumentar su movilidad en el mundo y reducir los obstáculos para viajar por restricciones de visa, especialmente engorrosos tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Esto causó la proliferación de la llamada ciudadanía por inversión, o programas de ciudadanía económica que permiten a personas ricas de países en desarrollo y economías emergentes adquirir legítimamente pasaportes que facilitan los viajes internacionales. A cambio, los países que administran los programas reciben inversiones importantes en su economía. También contribuyó al veloz crecimiento de

estos programas la búsqueda de refugio político y económico, en un clima geopolítico deteriorado y rodeado de problemas de seguridad. Otra razón es la planificación tributaria y patrimonial.

Cada vez más Estados pequeños del Caribe y Europa administran este tipo de programa. Su principal interés es que confieren la ciudadanía con escasos o nulos requisitos de residencia. Dominica, Saint Kitts y Nevis y varias naciones insulares del Pacífico los ofrecen hace años: el programa de Saint Kitts data de 1984. Recientemente, se introdujeron o reactivaron programas en Antigua y Barbuda, Granada y Malta, y el último en agregarse a la lista fue Santa Lucía. Aunque algunos existen hace años, las solicitudes, y la consiguiente afluencia de capital, aumentaron desde hace poco.

También en los últimos años se iniciaron programas de residencia económica en varios países europeos (en general más grandes), como Bulgaria, España, Francia, Hungría, Irlanda, los Países Bajos y Portugal. Casi la mitad de los países de la UE tiene ahora un régimen especial para inmigrantes inversionistas. Estos mecanismos de “visa dorada”



otorgan a los inversionistas derechos de residencia y acceso a los 26 países de la zona Schengen que permiten la libre circulación de sus ciudadanos entre sus fronteras, con requisitos de residencia mínimos (véase el cuadro). Aunque estos programas difieren en que unos otorgan ciudadanía permanente y otros solo un permiso de residencia, ambos dan acceso a numerosos países con requisitos mínimos de residencia, a cambio de una inversión sustancial en sus economías (gráfico 1).

En cambio, algunas economías avanzadas, como Canadá, el Reino Unido y Estados Unidos, tienen programas de inmigrantes inversionistas desde fines de los años ochenta o inicio de los noventa que ofrecen ciudadanía a cambio de requisitos específicos de inversión e importantes exigencias de residencia. En 2014, Canadá eliminó su programa federal de inmigrantes inversionistas, pero la provincia de Quebec y Prince Edward Island siguen teniendo un programa similar que culmina en la obtención de la ciudadanía canadiense. El Reino Unido y Estados Unidos siguen ampliando sus programas.

El costo y la estructura de los programas varían según el país, pero la mayoría exige una inversión inicial en el sector público o privado y cobra considerables cargos de solicitud y un monto para cubrir los costos de diligencia debida. Los programas del Caribe requieren una importante contribución no reembolsable al tesoro o a un fondo nacional de desarrollo que financia inversiones estratégicas en la economía nacional, o una inversión en bienes raíces (que pueden revenderse después de un plazo). Otros dan la opción de invertir en instrumentos financieros rescatables, como títulos públicos. El programa de Malta exige invertir en las tres esferas.

La economía de la ciudadanía

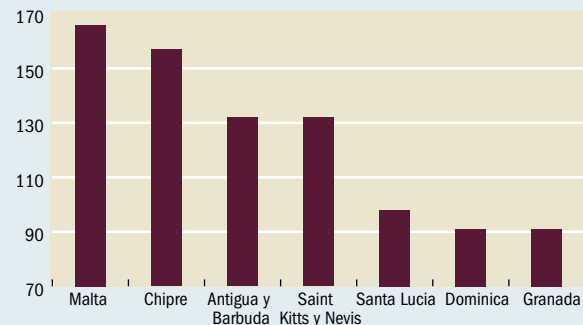
El flujo de fondos por estos programas puede ser cuantioso y tener profundos efectos macroeconómicos para casi todos los sectores, en particular en países pequeños (gráfico 2). En Saint Kitts y Nevis, donde hay más datos disponibles, el flujo solo al sector público aumentó prácticamente al 25% del PIB desde 2013. Antigua y Barbuda y Dominica también recibieron cuantiosos ingresos. En Portugal, los flujos del programa de visas doradas pueden llegar al 13% del ingreso bruto estimado por inversión extranjera directa para 2014; en Malta, el aporte total previsto al gobierno general (que incluye el Fondo Social y de Desarrollo Nacional) de todas las solicitudes, cuyo máximo es de 1.800, podría llegar al equivalente del 40% de la

Gráfico 1

Elija un país, cualquier país

Entre los países que ofrecen programas de ciudadanía, los pasaportes de Malta y Chipre ofrecen acceso al mayor número de países sin necesidad de obtener visa.

(número de países)



Fuente: Henley & Partners Visa Restriction Index 2014.

Nota: La clasificación recoge el número de países cuyo pasaporte ofrece acceso sin necesidad de visa. El programa todavía no comenzó en Santa Lucia.

El precio de la ciudadanía

Las condiciones para adquirir un pasaporte a través de la ciudadanía o residencia económica varían de un país a otro.

| | País | Año de inicio | Inversión mínima ¹ | Requisitos de residencia ² | Plazo para tener derecho a la ciudadanía ³ |
|-------------------------|------------------------------|------------------------------|-------------------------------|---|---|
| Programas de ciudadanía | Antigua y Barbuda | 2013 | US\$250.000 | 5 días dentro de un período de 5 años | Inmediato |
| | Chipre | 2011 | €2,5 millones | No (en proceso de revisión) | Inmediato |
| | Dominica | 1993 | US\$100.000 | No | Inmediato |
| | Granada | 2014 | US\$250.000 | No | Inmediato |
| | Malta | 2014 | €1,15 millones | 6 meses | 1 año |
| | Saint Kitts y Nevis | 1984 | US\$250.000 | No | Inmediato |
| Programas de residencia | Australia | 2012 | \$A 5 millones | 40 días al año | 5 años |
| | Bulgaria | 2009 | €500.000 | No | 5 años |
| | Canadá ^{4,5} | Mediados de los años ochenta | Can\$800.000 | 730 días dentro de un período de 5 años | 3 años |
| | Canadá-Isla Príncipe Eduardo | Mediados de los años ochenta | Can\$350.000 | 730 días dentro de un período de 5 años | 3 años |
| | Canadá-Quebec ⁵ | No disponible | Can\$800.000 | 730 días dentro de un período de 5 años | 3 años |
| | Francia | 2013 | €10 millones | No disponible | 5 años |
| | Grecia | 2013 | €250.000 | No | 7 años |
| | Hungría | 2013 | €250.000 | No | 8 años |
| | Irlanda | 2012 | €500.000 | No | No disponible |
| | Letonia | 2010 | €35.000 | No | 10 años |
| | Nueva Zelandia | No disponible | \$NZ 1,5 millón | 146 días por año | 5 años |
| | Portugal | 2012 | €500.000 | 7 días por año | 6 años |
| | Singapur | No disponible | S\$2,5 millones | No | 2 años |
| | España | 2013 | €500.000 | No | 10 años |
| | Suiza | No disponible | FS 250.000 por año | No | 12 años |
| Reino Unido | 1994 | £1 millón | 185 días por año | 6 años | |
| Estados Unidos | 1990 | US\$500.000 | 180 días por año | 7 años | |

Fuentes: Arton Capital; Henley & Partners; autoridades nacionales; Comité Asesor de Inmigraciones del Reino Unido, y otros proveedores de servicios de inmigración.

¹Puede haber otras opciones de inversión admisibles.

²Requisitos mínimos de residencia expresos en virtud del programa de inmigrantes inversionistas; los criterios de residencia para adquirir los derechos pueden variar.

³Incluido el plazo para tener derecho a la residencia permanente en virtud de programas de residencia.

⁴Programa suspendido desde febrero de 2014.

⁵Aunque no es específico del programa de inmigrantes inversionistas, se requiere la presencia física durante 730 días dentro de un período de 5 años para conservar la residencia permanente.

Gráfico 2

Fuertes entradas

El programa de ciudadanía económica de Saint Kitts y Nevis brinda importantes ingresos.

(porcentaje del PIB)



recaudación tributaria de 2014 una vez que se emitan todos los pasaportes.

El efecto macroeconómico de los programas de ciudadanía económica depende de su estructura y de la magnitud y gestión de los ingresos. El mayor efecto es en el sector real, donde pueden dar impulso a una economía. Programas con opciones inmobiliarias solicitadas pueden generar flujos similares a los de la inversión extranjera directa e impulsar el empleo y el crecimiento. En Saint Kitts y Nevis, los flujos al sector inmobiliario fomentaron un auge de la construcción, que sacó a la economía de cuatro años de recesión: en 2013 y 2014 se registró una tasa de crecimiento de 6%, de las más altas en el continente americano. El súbito aumento de las visas de residencia doradas en Portugal, que emitió más de 2.500 desde el inicio del programa en octubre de 2012, apuntaló el mercado inmobiliario y dio lugar a un fuerte aumento del precio de las propiedades de lujo.

Pero el flujo demasiado súbito de importantes inversiones inmobiliarias podría dar lugar al aumento de salarios y la formación de una burbuja de precios de los activos, afectando negativamente al resto de la economía. La veloz expansión de la construcción podría deteriorar la calidad de las nuevas propiedades y terminar por perjudicar al sector turístico, ya que la mayoría de los proyectos son turísticos (o se reciclan con ese fin).

Además, los flujos generados por los programas son volátiles y están muy expuestos a frenadas bruscas, lo que exacerba la vulnerabilidad económica de los países pequeños. Un cambio en la política de visas de una economía avanzada podría reducir repentinamente el interés en estos programas. Cabe la posibilidad de que las economías avanzadas actúen conjuntamente para suspender su funcionamiento y les den un súbito fin. Una mayor competencia de programas similares en otros países o una demanda menor de los países de origen podría reducir rápidamente el número de solicitudes.

Si los flujos generados por los programas se ahorran, pueden mejorar sensiblemente los resultados fiscales. En Saint Kitts y Nevis, llevaron el saldo fiscal global a más de 12% del PIB en 2013, uno de los más altos del mundo. Pero estos ingresos también presentan grandes desafíos para la gestión fiscal, similares a

los de los ingresos extraordinarios derivados de recursos naturales (véase “Compartir la riqueza”, *F&D*, diciembre de 2014). Pueden crear presiones para aumentar el gasto público, incluidos los salarios públicos, aunque las ganancias subyacentes sean volátiles y difíciles de prever. El aumento consiguiente de la dependencia de estas ganancias puede provocar fuertes ajustes fiscales o un gran aumento de la deuda cuando los flujos disminuyen.

Los cuantiosos ingresos de estos programas también afectan considerablemente a las cuentas externas. Los ingresos presupuestarios pueden mejorar el déficit en cuenta corriente, aún más si se ahorran, y la cuenta de capital se puede consolidar mediante transferencias a fondos de desarrollo y mayor inversión extranjera directa. Pero el aumento del gasto resultante de un mayor gasto e inversión pública será un gran estímulo para la importación, en especial en pequeñas economías abiertas, lo cual contrarrestará parte de la mejora inicial de la balanza de pagos. También se aumenta el riesgo cambiario y para las reservas en divisas, ya que los flujos se tornan una fuente importante de financiamiento externo. A su vez, la mayor inflación causada por el recalentamiento de la economía también puede provocar la apreciación del tipo de cambio y disminuir la competitividad externa a largo plazo.

Los cuantiosos flujos generados por los programas también pueden aumentar la liquidez bancaria, especialmente si la mayor parte se ahorra en el sistema bancario, lo que puede amenazar la estabilidad financiera de los Estados pequeños. Aunque cierto aumento de liquidez puede ser positivo, la gran acumulación de depósitos originados por los programas crea nuevos riesgos financieros, por las opciones limitadas y no diversificadas de los sistemas bancarios pequeños. El riesgo para la estabilidad financiera puede verse amplificado por la exposición excesiva de los bancos a los sectores inmobiliario y de la construcción, que ya están apuntalados por inversiones derivadas del programa de ciudadanía económica. En ese caso, una fuerte merma de los flujos generados por los programas podría provocar una corrección del precio de los inmuebles, con un efecto negativo para los activos de los bancos, aún más si la supervisión es insuficiente.

Otro desafío es el riesgo para la gestión de gobierno y la sostenibilidad. El riesgo de seguridad fronteriza derivado de la adquisición de un segundo pasaporte es quizá la mayor inquietud de las economías avanzadas. También aumenta el riesgo de reputación: una gestión de gobierno deficiente en un país fácilmente podría repercutir en otros, ya que las economías avanzadas probablemente no establezcan diferencias entre programas de ciudadanía. Además, la administración deficiente o poco transparente de los programas y los concomitantes ingresos, como por ejemplo la escasa información sobre la cantidad de pasaportes emitidos, las ganancias obtenidas y el uso de los ingresos generados, podría provocar fuerte resistencia política y ciudadana, y complicar y hasta poner fin a los programas, lo que ya sucedió tanto por cuestiones de seguridad como de gestión de gobierno.

Eliminar los riesgos

Las autoridades pueden aplicar políticas para reducir y contener el riesgo de las economías pequeñas ante los cuantiosos

flujos generados por los programas de ciudadanía económica, y permitir al mismo tiempo que sus economías capitalicen los posibles beneficios.

Una gestión prudente del gasto cumple la importante función de contener el efecto de estos flujos en la economía real, pero debe estar unida a una supervisión y normativa suficientes para regular los flujos, en particular al sector privado. Por ejemplo, fijar máximos anuales para las solicitudes o las inver-

Un proceso riguroso de diligencia debida para las solicitudes es vital.

siones limitaría las inversiones al sector de la construcción. Un marco normativo para el mercado inmobiliario reduciría el riesgo y los posibles efectos negativos de la distorsión de precios y la segmentación de dicho mercado derivados de las inversiones mínimas impuestas por los programas.

Cambiar los parámetros básicos de los programas también puede ser una forma eficaz de reencauzar las inversiones al sector público y permitir que los países ahorren recursos para el futuro y para la infraestructura.

Ahorrar es una virtud

Los cuantiosos ingresos extraordinarios tienden a provocar aumentos insostenibles del gasto que exponen a la economía a la interrupción de su flujo. Dado que estos ingresos pueden ser volátiles, los países que aplican los programas, en particular los pequeños, deben acumular reservas ahorrando y reduciendo la deuda, si ya es elevada. La gestión prudente de los flujos generados por los programas de ciudadanía permitiría aumentar sensiblemente la inversión pública y dar cabida al gasto anticíclico en tiempos difíciles y a la aplicación de medidas de alivio frente a desastres naturales. Al igual que en las economías ricas en recursos, la mejor forma de gestionar flujos cuantiosos y continuos es a través de un fondo soberano, que ayudaría a manejar sus fluctuaciones y estabilizar su efecto en la economía, y permitiría hacer transferencias intergeneracionales.

En todo caso, todo ingreso derivado de programas de ciudadanía económica, sea por cargos a las solicitudes o contribuciones a fondos de desarrollo, se debería distribuir a través del presupuesto para evaluar debidamente la orientación de la política fiscal y evitar complicaciones en su aplicación. En especial, los fondos de desarrollo financiados mediante estos programas deben cumplir una función bien definida y estar totalmente contemplados en el presupuesto.

La gestión eficaz de las entradas, unida a una gestión fiscal prudente, también reduce el riesgo para el sector externo, al contener el crecimiento de las importaciones, limitar los aumentos de los salarios y el tipo de cambio real y permitir acumular reservas internacionales que sirvan de protección ante una fuerte desaceleración de dichos ingresos. También se debe fortalecer la supervisión bancaria para mitigar los riesgos del rápido ingreso de recursos al sistema financiero. Quizá sea

necesario limitar el aumento del crédito, restringir los préstamos en divisas o, sencillamente, aplicar requisitos de capital más estrictos para atenuar el flujo procíclico del crédito.

Velar por la reputación

Preservar la credibilidad de los programas de ciudadanía económica es quizás el mayor reto. Un proceso riguroso de diligencia debida para las solicitudes es vital para evitar posibles riesgos graves de integridad y seguridad. Además, es necesario un marco integral para reducir el uso de las opciones de inversión como vehículo para lavado de dinero y financiamiento del delito. Estas salvaguardias son esenciales para el éxito de los programas. Un alto nivel de transparencia con respecto a los solicitantes mejorará la reputación y sostenibilidad de los programas, por ejemplo a través de la publicación de la lista de nuevos ciudadanos. El cumplimiento de las pautas internacionales sobre transparencia e intercambio de información tributaria reduciría la incidencia del uso indebido de los programas para evadir impuestos u otras actividades ilícitas y minimizaría el riesgo de presión internacional negativa. Países con programas similares deberían colaborar entre sí y con otros interesados para mejorar la supervisión y asegurar que se identifique a solicitantes sospechosos.

Además, para obtener el apoyo público necesario para estos programas, los beneficios deben redundar en todo el país. Se deben considerar como un recurso nacional que puede no ser renovable si el buen nombre del país se ve afectado por la mala gestión. Es necesario un marco claro y transparente para la gestión de recursos, que incluya un marco bien definido de rendición de cuentas y supervisión y auditorías financieras periódicas. La información del número de personas que obtienen la ciudadanía y el monto de los ingresos percibidos, así como su destino y la cantidad ahorrada, debe ser de carácter público.

Los efectos siempre impredecibles de la globalización han suscitado una nueva dinámica en que los pasaportes pueden tener precio. Los programas de ciudadanía económica facilitan los viajes de ciudadanos de países de economías emergentes y en desarrollo, ante el aumento de las restricciones de viaje, y son un medio no convencional para algunos países, especialmente los pequeños, de aumentar el ingreso, atraer inversión y estimular el crecimiento. Para evitar el cierre de estos programas es necesario asegurar su integridad y atender las inquietudes de seguridad y transparencia financiera de las economías avanzadas. Los Estados pequeños que ofrezcan estos programas deben crear marcos macroeconómicos para afrontar la posible volatilidad y el efecto inflacionario de los ingresos, ahorrando la mayor parte para inversiones prioritarias futuras y regulando su flujo al sector privado. ■

Judith Gold es Subjefa de División y Ahmed El-Ashram Economista, ambos del Departamento del Hemisferio Occidental.

Este artículo se basa en el documento de trabajo de 2015 del FMI, "Too Much of a Good Thing? Prudent Management of Inflows under Economic Citizenship Programs", por Xin Xu, Ahmed El-Ashram y Judith Gold.