

L'economia della concorrenza fiscale: Armonizzazione o liberalizzazione?

di Daniel J. Mitchell

Un'indagine sulla situazione privata di un uomo qualsiasi, specialmente nel caso di un'indagine che, al fine di adeguare la tassazione allo specifico individuo, tenesse traccia di ogni fluttuazione delle sue fortune, sarebbe fonte di vessazioni tanto continue e interminabili che nessuno potrebbe sopportarle ... Il proprietario di capitale dev'essere visto in qualità di cittadino del mondo e non è necessariamente legato ad un particolare Paese. È verosimile che costui sarebbe spinto ad abbandonare il Paese che lo assoggettasse a indagini vessatorie al fine di determinare un'imposta onerosa e trasferirebbe il proprio capitale in un diverso Paese, nel quale gli fosse possibile continuare a badare agli affari propri o godere dei propri beni con minori difficoltà. Trasferendo il proprio capitale, egli cesserebbe qualsiasi attività esercitata nel Paese d'origine. Il capitale coltiva la terra e impiega i lavoratori. Qualsiasi tassa tendente ad allontanare il capitale da un Paese tenderebbe del pari ad inaridire ogni fonte di entrate, sia per il sovrano che per la società. Dalla rimozione del capitale verrebbero necessariamente diminuiti, in varia misura, non solo i profitti derivanti dal capitale medesimo, ma anche la rendita delle terre e i salari dei lavoratori.

Adam Smith, La ricchezza delle nazioni, 1776

La concorrenza fiscale si verifica quando gli individui possono ridurre l'onere della tassazione cui sono soggetti, trasferendo capitale e/o lavoro da Paesi caratterizzati da una pressione fiscale elevata ad altri in cui il carico tributario è inferiore. Questo genere di emigrazione impone una disciplina ai governi più prodighi e premia le nazioni che riducono le aliquote d'imposta e adottano riforme fiscali favorevoli alla crescita economica.

Come altre forme di concorrenza, anche la concorrenza fiscale produce risultati positivi. Gli individui possono disporre di una parte maggiore del denaro che guadagnano e l'economia trae beneficio dalla riduzione delle aliquote su lavoro, risparmio e investimenti. La mobilità del capitale, caratteristica fondamentale della concorrenza fiscale, contribuisce inoltre a proteggersi dagli abusi dello Stato. Se gli individui e/o il loro capitale possono trovare rifugio oltre i confini nazionali, le persone possono difendersi dalla corruzione e proteggere più efficacemente i propri diritti umani.

L'idea di perdere una fonte di introiti fiscali spaventa i funzionari degli Stati in cui la tassazione è particolarmente alta, che condannano a gran voce la concorrenza fiscale e vorrebbero vederla ridotta o eliminata. Operando nell'ambito di burocrazie internazionali, quali l'Unione Europea (UE), le Nazioni Unite (ONU) e l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), gli Stati a

tassazione elevata stanno promuovendo svariati piani di armonizzazione fiscale allo scopo di ostacolare il flusso di posti di lavoro e di capitale dalle giurisdizioni fortemente tassate a quelle che lo sono in misura minore.

Queste proposte sono fondamentalmente incompatibili con una buona politica tributaria. L'armonizzazione fiscale comporta imposte più elevate, ma anche una doppia tassazione discriminatoria e dannosa per i redditi che vengono risparmiati e investiti. Comporta inoltre una tassazione extraterritoriale, in quanto la maggior parte dei piani di armonizzazione fiscale mira ad aiutare gli Stati a tassare le attività economiche svolte al di fuori dei loro confini.

La concorrenza fiscale dovrebbe essere accolta con gioia, e non combattuta. Si tratta di una potente forza a favore della liberalizzazione economica, che ha contribuito a promuovere buone politiche fiscali in numerosi Paesi del mondo. Perfino gli economisti dell'OCSE hanno dovuto ammettere che «la possibilità di scegliere il luogo dove svolgere un'attività economica compensa eventuali carenze nelle procedure di bilancio statali, arginando la tendenza a spendere e tassare eccessivamente».¹

Nel corso degli ultimi venticinque anni, la rivalità tra Stati ha prodotto effetti straordinariamente positivi sulle politiche fiscali. Ad esempio:

- ? In seguito alle riduzioni delle imposte attuate dalla signora Thatcher e dal presidente Reagan, in tutto il mondo numerose nazioni si sono sentite obbligate a ridurre le aliquote fiscali sul reddito individuale.
- ? La concorrenza fiscale ha contribuito a ridurre le aliquote delle imposte sugli utili delle società negli Stati assistenziali dell'Europa occidentale.
- ? Numerose nazioni dell'ex blocco sovietico hanno adottato imposte ad aliquota unica, in gran parte grazie alla spinta della concorrenza fiscale.

Proteggere e conservare il diritto ad esercitare una concorrenza fiscale dovrebbe rappresentare uno degli obiettivi fondamentali di chi ha il compito di stabilire le politiche economiche, e soprattutto di chi vuole promuovere lo sviluppo economico delle nazioni più povere. Se le burocrazie internazionali dovessero riuscire ad eliminare o a limitare la concorrenza fiscale, gli Stati avrebbero ancor meno incentivi a comportarsi in modo responsabile. L'assenza di concorrenza indebolirebbe in molti Paesi la possibilità di adottare riforme economiche creative e ridurrebbe la libertà individuale.

In tutto il mondo, a ciascun individuo dovrebbe essere permesso di godere dei vantaggi derivanti da aliquote fiscali ridotte. OCSE, UE e ONU non dovrebbero limitare le possibilità di scelta degli investitori e dei lavoratori, creando un cartello a tutto vantaggio delle nazioni fortemente tassate. Una sorta di "OPEC dei politicanti" isolerebbe i detentori di cariche pubbliche dalla disciplina del mercato: inevitabilmente, ne conseguirebbe un deterioramento delle politiche economiche, che causerebbe un rallentamento dell'economia globale.

¹ Organizzazione Per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, *Economic Outlook*, No. 63 (giugno 1998).

1. Cos'è la concorrenza fiscale?

Quando in una città esiste un solo distributore di benzina, i consumatori non possono farsi valere. In assenza di concorrenti, è verosimile che il benzinaiolo pratichi prezzi elevati, resti aperto quando preferisce e offra un servizio scadente. Il caso è del tutto diverso quando vi sono più distributori; se vogliono restare in attività, i loro proprietari devono prestare attenzione alle esigenze dei consumatori. Questo si traduce in prezzi di mercato, orari più adeguati e miglioramento del servizio.

Più importante ancora, la concorrenza migliora le prestazioni dell'economia. Sotto la pressione della concorrenza, qualsiasi attività commerciale viene continuamente pungolata a migliorare la qualità e a offrire nuovi servizi, allo scopo di attirare nuovi clienti e mantenere il loro interesse. La pressione della concorrenza favorisce un migliore impiego delle risorse e accresce l'efficienza economica. Per tale motivo le economie di mercato tendono ad esibire una crescita più rapida e a offrire livelli di vita superiori.

Analogamente, la concorrenza tra Stati ha effetti economici positivi. Le nazioni che adottano politiche meno soffocanti generano più occasioni di lavoro e più investimenti, esattamente come i distributori che offrono prezzi e servizi migliori attirano più automobilisti. Ma la concorrenza tra giurisdizioni non si limita alla politica fiscale: anche le politiche normative, monetarie, commerciali e legali possono erigere ostacoli al flusso del lavoro e del capitale oltre i confini nazionali.

La concorrenza fiscale non è che un aspetto della concorrenza tra Paesi diversi, ma si tratta di un aspetto di importanza crescente, a causa dell'aumento della mobilità di capitale e lavoro. I lavoratori e gli individui che hanno denaro da investire vogliono realizzare il miglior utile al netto della tassazione (tasso di rendimento) e la loro ricerca di occasioni remunerative non si arresta al confine nazionale. È naturale che investitori e lavoratori tendano ad abbandonare (o ad evitare) quelle nazioni che impongono una pressione fiscale penalizzante e sistemi fiscali gravosi. Viceversa, le loro risorse tendono a gravitare verso quelle nazioni che premiano la creazione di ricchezza da parte del settore privato, proprio come gli automobilisti gravitano verso i distributori che offrono migliori servizi a parità di prezzo.

Non deve stupire che i politici delle nazioni a tassazione elevata non amino la concorrenza fiscale. La rivalità fiscale limita la loro capacità di tassare (e quindi di spendere) a dismisura. Esattamente come il proprietario dell'unico distributore del paese non è lieto di vedere l'apertura di un concorrente, i politici non amano l'idea che i Paesi vicini, grazie alla concorrenza, li obblighino a comportarsi responsabilmente se desiderano attirare attività economiche (o evitare che tali attività trovino rifugio in un ambiente tassato meno pesantemente).

La battaglia per la concorrenza fiscale si incentra essenzialmente sul trattamento fiscale del capitale. I fondi d'investimento possono attraversare un confine con un solo click del mouse: questa mobilità rende estremamente difficoltoso il compito di mantenere aliquote fiscali particolarmente elevate o di imporre imposte discriminatorie sui redditi risparmiati e investiti. I grafici riportati in questa pagina

illustrano il drastico aumento dei flussi di capitale oltre i confini nazionali degli ultimi anni. Ciò contribuisce a spiegare perché i governi dei Paesi ad elevata tassazione siano tanto ansiosi di avere la possibilità di seguire—e tassare—il capitale in fuga.

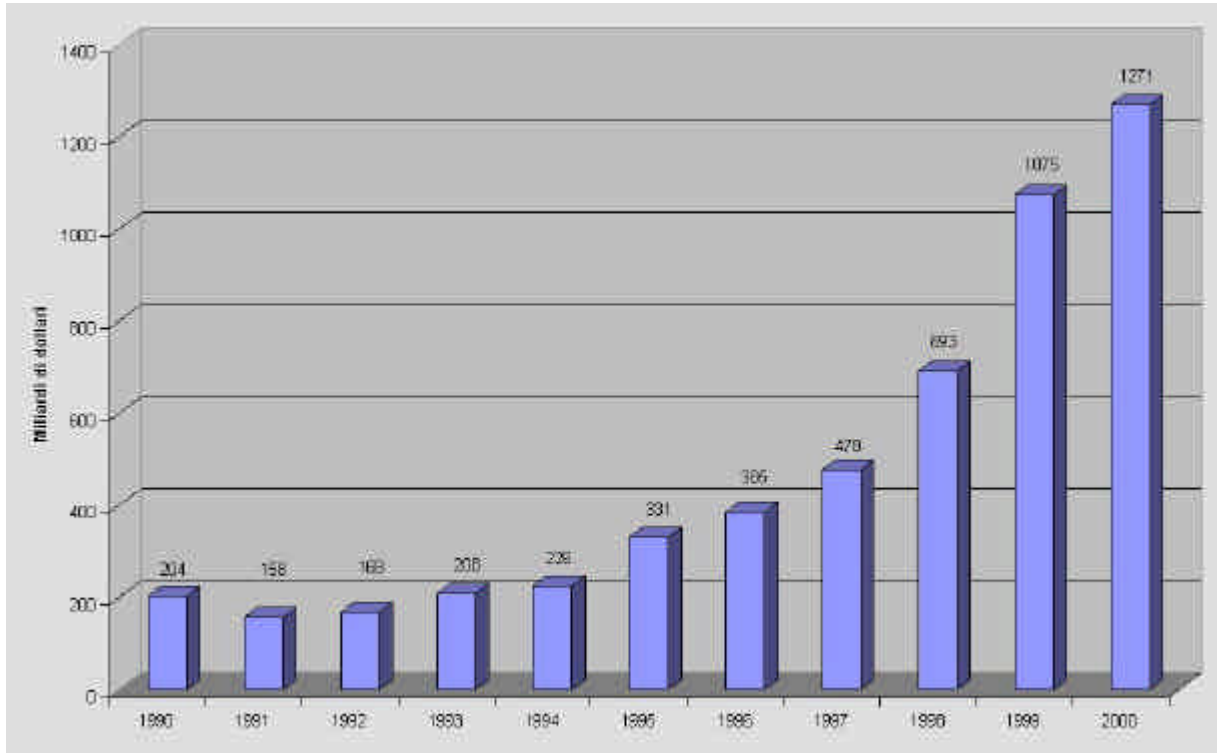


Figura 1. Flussi Mondiali di Investimento Diretto all'Estero (FDI). Fonte: Conferenza sul Commercio e lo Sviluppo delle Nazioni Unite, *World Investment Report 1996* e 2001. I dati si riferiscono ai flussi FDI in entrata.

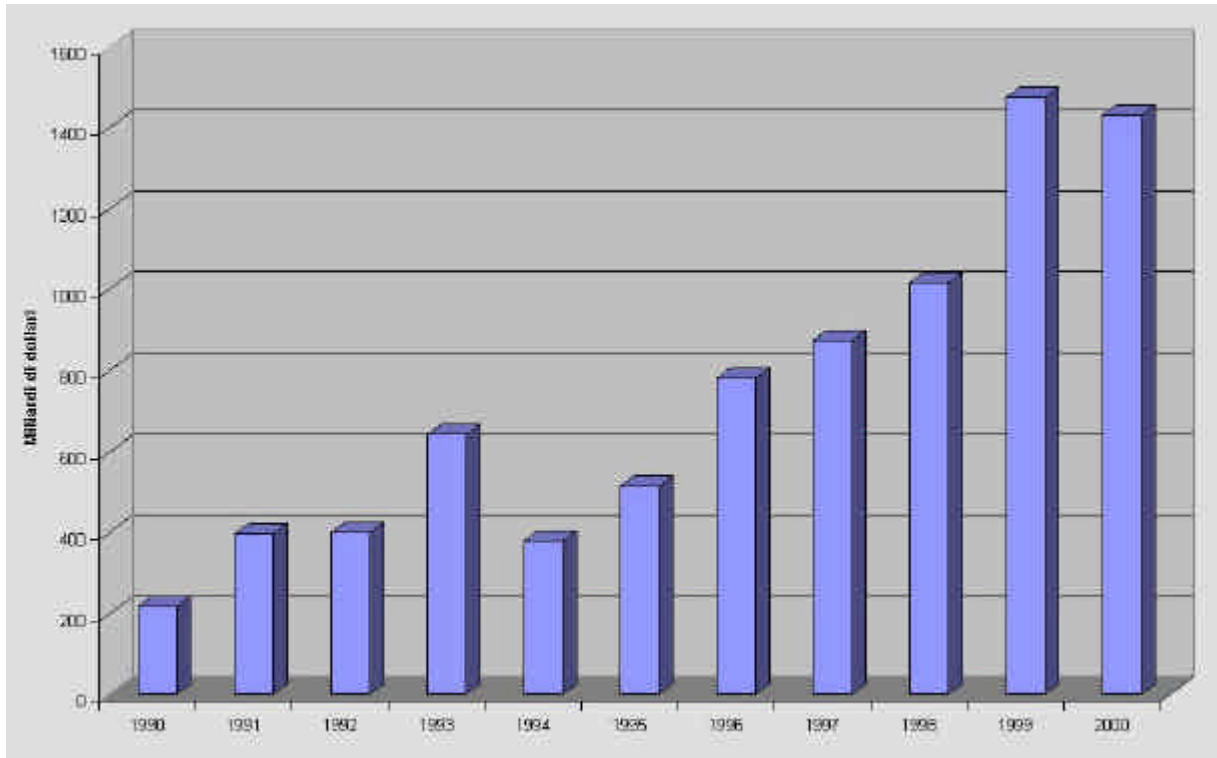


Figura 2. Flussi Mondiali di Investimento in Partecipazioni Azionarie all'Estero. Nota: Flussi privati di titoli (azioni e obbligazioni). I dati rappresentano la media dei flussi in entrata e in uscita. Fonte: Fondo Monetario Internazionale, *Balance of Payments Statistics*, 2001.

Nei casi in cui i confini sono relativamente aperti all'immigrazione, la tassazione dei lavoratori e dell'abilità imprenditoriale sta iniziando ad attirare l'attenzione degli Stati più esosi. Molti francesi si stanno trasferendo in Gran Bretagna, dove le imposte sono più ridotte. Numerosi canadesi, così come molti individui di talento del Terzo Mondo, emigrano negli Stati Uniti. Anche in altre parti del mondo avvengono migrazioni motivate dalla tassazione. Il fenomeno dei lavoratori che "votano con i piedi" ha causato notevole ansia nelle nazioni a tassazione elevata e ha addirittura prodotto alcune proposte miranti ad attribuire agli Stati poteri di tassazione permanente sui propri cittadini, indipendentemente da dove essi risiedono.

2. Cos'è l'armonizzazione fiscale?

L'armonizzazione fiscale si verifica quando i contribuenti sono soggetti ad aliquote fiscali simili o identiche, indipendentemente dal luogo dove essi lavorano, depositano i propri risparmi, fanno acquisti o investono. Le aliquote armonizzate eliminano la concorrenza fiscale, esattamente come la collusione sui prezzi tra più distributori di benzina distrugge la concorrenza nel mercato dei carburanti.

L'armonizzazione fiscale può essere realizzata in due modi:

L'armonizzazione fiscale si verifica quando svariate nazioni decidono di comune accordo di stabilire aliquote fiscali minime o decidono di imporre una medesima

aliquota. L'Unione Europea, ad esempio, esige che gli Stati membri impongano un'imposta sul valore aggiunto (IVA) pari ad almeno il 15 per cento.² Nella UE, inoltre, esistono aliquote fiscali armonizzate su combustibili, alcol e tabacco, mentre è in corso il tentativo di armonizzare la tassazione dei redditi personali e aziendali.

Nel caso di un'armonizzazione fiscale *diretta* come quella appena illustrata, i contribuenti non possono approfittare di politiche tributarie meno onerose in altre nazioni e gli Stati sono isolati dalla disciplina di mercato.

Un'armonizzazione implicita avviene ogniqualvolta gli Stati tassino il reddito derivato dalle attività che i loro cittadini svolgono in altre giurisdizioni. Condizione necessaria per questa politica di "tassazione globale" è che gli Stati raccolgano informazioni sugli investitori non residenti sul loro territorio e condividano tali informazioni con le autorità fiscali dei rispettivi Paesi d'origine. Questo sistema di "scambio di informazioni" tende a tramutarsi in una strada a senso unico, giacché di norma posti di lavoro e capitale si spostano dalle nazioni più tassate a quelle che lo sono in misura inferiore.

Nel caso di questa forma *indiretta* di armonizzazione fiscale, così come avviene nel caso di armonizzazione diretta descritto poc'anzi, i contribuenti non possono trarre vantaggio dalle migliori politiche tributarie di altre nazioni e gli Stati sono parimenti isolati dalla disciplina di mercato.³

Le due forme di armonizzazione fiscale hanno conseguenze economiche altrettanto negative. In ciascun caso, la concorrenza fiscale viene svuotata di significato, favorendo aliquote fiscali più elevate. Ciò abbassa l'efficienza della distribuzione di capitale e lavoro, riducendo di pari passo le prestazioni economiche generali.

Attualmente le burocrazie internazionali stanno perseguendo tre importanti iniziative di armonizzazione fiscale:

1. Negli anni Novanta l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, con sede a Parigi, ha avviato una iniziativa di "concorrenza fiscale nociva", individuando una quarantina di cosiddetti "paradisi fiscali".⁴ L'OCSE minaccia questi Paesi con misure di protezionismo fiscale, a meno che esse non accettino di indebolire la propria legislazione relativa a tassazione e riservatezza

² Parlamento Europeo, "L'imposta sul valore aggiunto (IVA)," *Scheda Tecnica* No. 3.4.5, 19 ottobre 2000, all'indirizzo web http://www.europarl.eu.int/factsheets/3_4_5_en.htm.

³ Per maggiori informazioni sullo scambio di informazioni e i suoi effetti nocivi per la crescita economica, si veda Daniel J. Mitchell, "An OECD Proposal to Eliminate Tax Competition Would Mean Higher Taxes and Less Privacy," Heritage Foundation *Backgrounder* No. 1395, 18 settembre 2000, all'indirizzo web <http://www.heritage.org/library/backgrounder/bg1395.html>.

⁴ L'OCSE è una burocrazia con sede a Parigi, che rappresenta 30 nazioni industrializzate. La maggior parte dei suoi membri è rappresentata da stati europei a tassazione elevata. Per il testo del rapporto OCSE, si veda *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*, see http://www.oecd.org/daf/fa/harm_tax/Report_En.pdf. Molti persone credono che i cosiddetti paradisi fiscali siano centri per il riciclaggio del denaro derivante da attività illecite. Tuttavia numerosi enti statali e una burocrazia internazionale hanno analizzato il problema del riciclaggio del denaro e hanno concluso con certezza che le giurisdizioni a tassazione ridotta non rappresentano l'origine, né la destinazione, di una frazione spropositata del denaro "sporco". Si veda Daniel J. Mitchell, "U.S. Government Agencies Confirm that Low-Tax Jurisdictions Are Not Money Laundering Havens," *Journal of Financial Crime*, Vol. 11, No. 2 (autunno 2003).

dei dati personali, in modo che le nazioni a tassazione elevata possano rintracciare—e tassare—più agevolmente il capitale che vi ha trovato rifugio. Ironicamente l'OCSE non ha inserito nella propria lista nera alcuno dei propri Stati membri, sebbene almeno quattro di essi (la Svizzera, il Lussemburgo, gli Stati Uniti e il Regno Unito) rientrino nella definizione di paradiso fiscale utilizzata dall'OCSE stessa.

2. L'Unione Europea è uno dei principali sostenitori dell'armonizzazione fiscale e la burocrazia di Bruxelles ha già ottenuto alcuni successi in questa sua battaglia. Le imposte sul valore aggiunto, quelle sull'energia e le accise sono state soggette a varie misure di armonizzazione tra le nazioni della UE. L'iniziativa attualmente avanzata da parte dell'Unione Europea consiste nella "direttiva sulla tassazione del risparmio", ossia in una forma di armonizzazione indiretta che obbligherebbe gli Stati membri—oltre a sei Stati non appartenenti all'Unione—ad applicare un'imposta speciale agli investitori stranieri (versando il grosso del ricavato allo Stato d'origine di ciascun investitore) o a raccogliere informazioni sui ricavi degli investimenti di cittadini stranieri, informazioni che in seguito verrebbero trasmesse ai rispettivi Stati d'origine (i quali, quindi, tasserebbero tali redditi).⁵

3. Presso le Nazioni Unite è stata avanzata una proposta di "finanziamento per lo sviluppo" che prevede la creazione di una Organizzazione Fiscale Internazionale. Teoricamente questa nuova burocrazia avrebbe il potere di soppiantare la politica fiscale di nazioni sovrane e avrebbe lo scopo dichiarato di ridurre la concorrenza fiscale. Aspetto altrettanto preoccupante, l'ONU propone di assegnare a ciascuna nazione il potere di tassare il reddito degli emigranti: ciò avrebbe effetti particolarmente deleteri per gli Stati Uniti, in virtù del gran numero di immigranti altamente qualificati presenti in questo Paese.⁶

Per il momento, tutti questi piani di armonizzazione fiscale sono stati sventati. L'OCSE è riuscita a convincere molte delle giurisdizioni inserite nella lista nera a sottoscrivere cosiddette lettere d'impegno, che in teoria obbligherebbero gli Stati a tassazione ridotta ad assecondare le direttive dell'OCSE. Tuttavia, in genere queste lettere contengono clausole di "equità", nelle quali si afferma che le nazioni presenti nella lista nera indeboliranno la propria legislazione in tema di tassazione o di riservatezza solo quando tutte le nazioni facenti parte dell'OCSE non avranno accettato di adottare le medesime politiche.

Nella sua formulazione originaria, in virtù dell'automatismo di raccolta e condivisione di informazioni relative a investitori stranieri, la direttiva UE sulla tassazione del risparmio avrebbe creato condizioni di "equità". Tuttavia l'Unione Europea è stata obbligata a ritirare la sua proposta e il piano avanzato in sua vece produce chiaramente un trattamento ineguale.

⁵ L'Unione Europea è una burocrazia con sede a Bruxelles, rappresentante i 15 stati membri della Comunità Europea. Per un'analisi della "Direttiva sulla tassazione del Risparmio" della UE, si veda http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/publications/official_doc/IP/ip011026/memo01266_en.pdf.

⁶ Le Nazioni Unite hanno sede a New York e dichiarano di rappresentare il mondo intero. Per il testo della proposta dell'ONU, si veda <http://www.un.org/esa/ffd/a55-1000.pdf>.

Questa potrebbe essere una questione di lana caprina, in quanto anche l'adozione di questa seconda direttiva "annacquata" deve affrontare svariati ostacoli. Alcune nazioni—in particolare gli Stati Uniti—si sono rifiutate di entrare a far parte del cartello proposto dalla UE. Presumibilmente questo rappresenterà il colpo di grazia per la direttiva, che si fonda sull'assunto della sua adozione da parte di tutti e quindici gli Stati membri dell'Unione e di sei Stati non appartenenti ad essa.

Infine, la proposta di Organizzazione Fiscale Internazionale delle Nazioni Unite quasi certamente non si materializzerà. Il diritto di esigere imposte—nonché il diritto di controllare la tassazione dell'attività economica entro i confini nazionali—rappresenta l'essenza stessa della sovranità nazionale ed è estremamente improbabile che le nazioni più forti siano mai disposte a cederlo.⁷

Anche la proposta di attribuire permanentemente agli Stati il diritto di tassare i propri emigranti deve superare notevoli ostacoli. I politici possono avere difficoltà a capire perché sia controproducente tassare il capitale in fuga, ma capiscono perfettamente quanto sia errato tassare la forza lavoro che abbandona il proprio Paese.

⁷ Per maggiori informazioni sul progetto dell'ONU, si veda Daniel J. Mitchell, "United Nations Seeks Global Tax Authority," *Prosperitas*, Vol. I, No. II (agosto 2001), all'indirizzo web <http://www.freedomandprosperity.org/Papers/un-report/un-report.shtml>.

TASSAZIONE MONDIALE O TASSAZIONE TERRITORIALE?

L'armonizzazione diretta delle imposte sul reddito non rappresenta la più grande minaccia all'economia mondiale, neanche nel caso delle nazioni europee.¹ Viceversa, i peggiori pericoli per la concorrenza fiscale provengono dalle proposte di armonizzazione indiretta avanzate dall'OCSE e dalla UE. È per tale motivo che la questione della tassazione mondiale rispetto alla tassazione territoriale assume tanta importanza. La "tassazione mondiale" danneggerebbe il flusso di risorse che dalle nazioni a tassazione elevata raggiunge quelle meno tassate, impedendo ai contribuenti di una giurisdizione di trarre beneficio dalle aliquote fiscali più ridotte vigenti in una giurisdizione diversa.

La *tassazione mondiale* si verifica quando uno Stato tassa il reddito che i suoi cittadini ricavano in altre nazioni (spesso indicato con l'espressione di reddito di origine estera). Gli Stati stranieri, ovviamente, hanno un diritto primario sul reddito guadagnato all'interno dei rispettivi confini. Pertanto uno Stato che imponga una tassazione mondiale, in genere permette ai contribuenti di ridurre l'ammontare delle imposte sui redditi di origine estera. Ciò avviene defalcando da tale somma—tramite lo strumento di un credito d'imposta estera—l'ammontare già versato nelle casse dello Stato estero.

La tassazione mondiale impone ai contribuenti di subire la più elevata aliquota d'imposta possibile ogniqualvolta essi intraprendono un'attività economica oltre confine. Se lo Stato estero ha un'aliquota d'imposta più alta rispetto allo Stato d'origine, ad esempio, i contribuenti devono applicare la medesima aliquota sul loro reddito di origine estera (il credito d'imposta estera dovrebbe cancellare ogni obbligo fiscale relativo a tale reddito nel Paese d'origine). Tuttavia, se il Paese straniero applica un'aliquota d'imposta più bassa di quella del Paese d'origine, il contribuente è obbligato a pagare la tassa all'estero, per poi versare una somma al proprio Stato d'origine fino a che l'aliquota d'imposta complessiva non eguaglia quella di quest'ultimo.

In altre parole, i contribuenti si trovano in una situazione di "testa vinco io, croce perdi tu". Inoltre, i Paesi che impongono una tassazione mondiale pongono le proprie aziende in una situazione svantaggiosa rispetto alla concorrenza, come illustra la tabella sottostante, nella quale si pongono a confronto gli oneri fiscali di tre aziende che svolgono la propria attività in Irlanda.

La *tassazione territoriale* si verifica quando gli Stati tassano esclusivamente il reddito ricavato entro i confini nazionali. La tassazione territoriale rispetta la sovranità e riduce automaticamente i conflitti tra Stati. Si tratta di una buona politica fiscale e premia quelle nazioni che adottano politiche che favoriscono la crescita economica. La tassazione territoriale riduce drasticamente la complessità e permette una maggiore riservatezza agli individui rispettosi della legge.²

In che modo la tassazione mondiale sfavorisce le aziende americane attive in Irlanda

	Profitto	Imposta irlandese	Imposta aggiuntiva	Imposta complessiva
Azienda USA	\$ 100	\$ 12,5	\$ 22,50	\$ 35
Azienda locale	\$ 100	\$ 12,5	0	\$ 12,5
Azienda olandese	\$ 100	\$ 12,5	0	\$ 12,5

1. Attualmente le proposte di armonizzazione fiscale dell'UE possono essere attuate solo se tutti gli Stati membri sono concordi. Le nazioni a forte tassazione sgradiscono questa politica di "veto nazionale", in quanto Stati come l'Irlanda, il Lussemburgo e il Regno Unito hanno politiche tributarie favorevoli a taluni tipi di attività economiche e di norma si servono del proprio veto allo scopo di bloccare ulteriori progressi verso l'armonizzazione fiscale. Le nazioni a forte tassazione, inoltre, sono preoccupate dalla prospettiva che a partire dal maggio 2004, quando 10 nuovi Stati entreranno a far parte della UE, la concorrenza fiscale si farà ancora più intensa, giacché molti di questi Stati hanno sistemi fiscali relativamente poco onerosi. Le nazioni svantaggiate dalla concorrenza, come la Francia e la Germania, vorrebbero abolire il veto nazionale, in modo che una semplice maggioranza di Stati possa imporre politiche di armonizzazione fiscale in tutta l'Unione Europea. I negoziati in corso aventi l'obiettivo di creare una nuova costituzione per l'UE hanno offerto un'occasione di indebolire o abolire il veto nazionale.

2. Per maggiori informazioni sul raffronto tra tassazione mondiale e tassazione territoriale, si veda Daniel J. Mitchell, "Making American Companies More Competitive", Heritage Foundation *Backgrounder* No.1691, 25 settembre 2003.

3. Vantaggi della concorrenza fiscale

La concorrenza fiscale è auspicabile per svariate ragioni. Di particolare importanza è il fatto che essa promuove la crescita economica spingendo i rappresentanti politici ad adottare una politica fiscale sensata.⁸ Di fatto, i sostenitori dell'armonizzazione fiscale cercano di limitare la spinta verso il basso che la concorrenza fiscale esercita sulle aliquote d'imposta.

L'evoluzione storica delle aliquote delle imposte sugli utili delle società nell'Unione Europea ne rappresenta un buon esempio. Fin dal 1962 e dal 1970, alcuni studi ufficiali invocavano l'armonizzazione dei sistemi tributari relativi ad aziende e persone giuridiche. Nel 1975 la Commissione Europea avanzò la proposta di applicare un'imposta societaria minima pari al 45 per cento. Questa iniziativa non ebbe esito, analogamente a quanto avvenne all'inizio degli anni Novanta per la proposta di esigere un'aliquota minima d'imposta del 30 per cento.⁹ Oggi l'aliquota media dell'imposta sulle società dell'Unione Europea è inferiore al 30 per cento.

Il trattamento riservato dall'Unione Europea all'Irlanda non fa che rafforzare l'impressione che l'armonizzazione fiscale sia in realtà una strada a senso unico, pensata per mantenere elevate le aliquote d'imposta. Due anni fa, con una decisione senza precedenti, i ministri delle finanze della UE decisero di ammonire la Repubblica d'Irlanda a causa della sua politica tributaria, sebbene all'epoca l'Irlanda fosse il Paese dell'Unione che poteva vantare il più elevato surplus di bilancio, il penultimo debito pubblico in ordine di grandezza, la più consistente riduzione del debito pubblico, il livello di spesa pubblica più ridotto e la pressione fiscale complessivamente più leggera.¹⁰ La maggior parte dei commentatori ritenne che gli esponenti politici delle altre nazioni fossero turbati dal fatto che l'aliquota sulle imposte societarie del 12,5 per cento applicata dall'Irlanda li spingesse ad attuare una riforma che andasse nel medesimo senso.¹¹ È interessante rilevare che non si è mai dato il caso che un Paese dell'Unione sia stato biasimato per il fatto di avere tasse troppo elevate.

⁸ È teoricamente possibile che l'armonizzazione fiscale venga utilizzata per limitare le aliquote fiscali. Nell'Unione Europea, ad esempio, l'imposta sul valore aggiunto non può eccedere il 25 per cento.

⁹ Parlamento Europeo, "Imposte dirette e sulle società," *Scheda Tecnica* No. 3.4.8, 19 ottobre 2000, all'indirizzo web http://www.europarl.eu.int/factsheets/3_4_8_en.htm.

¹⁰ "International Commentary: Bully Europe," *The Wall Street Journal Europe*, 6 marzo 2001, all'indirizzo web <http://www.freedomandprosperity.org/Articles/wsje03-06-01/wsje03-06-01.shtml>.

¹¹ Therese Raphael, "Irish Economy Creates a Pot of Gold," *The Wall Street Journal*, 30 dicembre 1998.

Aliquote massime d'imposta sul reddito sulle persone fisiche, 1980-2000
(comprende tasse a livello nazionale e regionale/provinciale)

Paese	1980	1985	1990	1995	2000	Variazione 1980-2000
Australia	62	60	49	47	47	-15
Austria	62	62	50	50	50	-12
Belgio	76	76	55	58	58	-18
Canada	60	50	44	44	44	-16
Danimarca	66	73	68	64	59	-7
Finlandia	65	64	63	55	52	-13
Francia	60	65	53	51	54	-6
Germania	65	65	65	66	59	-6
Grecia	60	63	50	45	43	-17
Islanda	63	56	40	47	45	-18
Irlanda	60	65	58	48	42	-18
Italia	72	81	66	67	51	-21
Giappone	75	70	65	65	50	-25
Corea	89	65	60	48	44	-45
Lussemburgo	57	57	56	50	49	-8
Messico	55	55	40	35	40	-15
Paesi Bassi	72	72	72	60	52	-20
Nuova Zelanda	62	66	33	33	39	-23
Norvegia	75	64	54	42	48	-27
Portogallo	84	69	40	40	40	-44
Spagna	66	66	56	56	48	-18
Svezia	87	80	72	58	51	-36
Svizzera	31	33	33	35	31	0
Turchia	75	63	50	55	45	-30
Regno Unito	83	60	40	40	40	-43
Stati Uniti	70	50	33	42	42	-28
Media dei Paesi OCSE	67	63	53	50	47	-20

Nota: Se possibile, i dati comprendono le aliquote statali o provinciali più ridotte

Fonte: James Gwartney e Robert Lawson, in collaborazione con Walter Park e Charles Skipton, *Economic Freedom of the World: 2001 Annual Report* (Fraser Institute, Vancouver 2001); dati desunti da <http://www.freetheworld.com>

I vantaggi della concorrenza fiscale possono essere facilmente compresi da una disamina delle variazioni nella politica fiscale che hanno cambiato il mondo nel corso degli ultimi venticinque anni. È ovvio che la concorrenza fiscale non deve essere considerata l'unico fattore che ha prodotto le modifiche tributarie che andremo ad esaminare: in taluni casi, non si è trattato neppure della causa principale. Tuttavia, in ciascuno dei casi che illustreremo, la concorrenza fiscale ha favorito il passaggio ad una politica fiscale che ha creato maggiore crescita e opportunità.¹²

Le riduzioni delle aliquote fiscali di Thatcher e Reagan. Margaret Thatcher divenne Primo Ministro del Regno Unito nel 1979, mentre Ronald Reagan assunse l'incarico di Presidente degli Stati Uniti nel 1981. I due leader dovettero affrontare il lascito di un'economia debole, ma seppero ripristinare la crescita e la vitalità dell'economia grazie a riforme che andavano nella direzione di una maggiore libertà al mercato.

¹² Alcuni ricercatori hanno evidenziato che la concorrenza fiscale è la causa primaria della riduzione delle aliquote d'imposta. Si veda Michael P. Devereux, Ben Lockwood e Michela Redoano, "Do Countries Compete Over Corporate Tax Rates?" mimeo, University of Warwick, 2002.

Una parte considerevole di tali riforme furono ampie riduzioni delle aliquote sull'imposta sul reddito delle persone fisiche. Quando la signora Thatcher assunse il proprio incarico, l'aliquota massima era pari all'83 per cento: il governo portò l'aliquota massima al 40 per cento.¹³ Al momento dell'assunzione dell'incarico del Presidente Reagan, negli Stati Uniti l'aliquota massima raggiungeva il 70 per cento: egli la ridusse al 28 per cento.¹⁴

Il Regno Unito e gli Stati Uniti trassero enormi benefici dalla riduzione delle tasse, ma i vantaggi si estesero anche ad altre nazioni, che furono spinte a ridurre la pressione fiscale: questo passaggio ad una politica tributaria migliore continua a prodursi. La tabella precedente illustra le considerevoli riduzioni delle tasse che si sono verificate a partire dal 1980.

Indubbiamente la concorrenza fiscale ha rivestito un ruolo significativo nell'adozione globale di aliquote fiscali più ridotte, mentre il fatto che la riduzione di tali aliquote abbia contribuito ad una più rapida crescita economica mondiale non è in discussione. Perfino l'OCSE, che non ha mai dimostrato particolari simpatie nei confronti delle politiche fiscali favorevoli alla crescita, ha stimato che, per ogni riduzione di 10 punti delle aliquote d'imposta marginale, la crescita dell'economia aumenta dello 0,5 per cento.¹⁵

Il Miracolo Irlandese e la riduzione delle imposte sulle società in Europa. Oltre alla riduzione delle aliquote d'imposta sul reddito individuale, la concorrenza fiscale ha contribuito a favorire la riduzione delle aliquote d'imposta sui ricavi delle società. Anche in questo caso, il merito di avere avviato questa evoluzione va attribuito ai tagli alle tasse voluti dal presidente Reagan: la tabella qui di seguito illustra la drastica riduzione delle aliquote d'imposta societarie a partire dal 1986.

¹³ Jim Gwartney e Robert Lawson in collaborazione con Walter Park e Charles Skipton, *Economic Freedom of the World: 2001 Annual Report* (Vancouver: Fraser Institute, 2001); dati desunti da <http://www.freetheworld.com>.

¹⁴ Per maggiori informazioni sui tagli alle tasse introdotti dalla presidenza Reagan, si veda Daniel J. Mitchell, "Lowering Marginal Tax Rates: The Key to Pro-Growth Tax Relief," Heritage Foundation *Backgrounder* No. 1443, 22 maggio 2001, all'indirizzo web <http://www.heritage.org/Research/Taxes/BG1443.cfm>.

¹⁵ Willi Leibfritz, John Thornton e Alexandra Bibbee, "Taxation and Economic Performance," Organizzazione Per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, Economics Department, *Working Paper* No. 176, 1997.

Aliquote massime d'imposta sul reddito delle società, 1986-2000
(comprende esclusivamente le tasse a livello nazionale)

Paese	1986	1991	1995	2000	Variazione 1986-2000
Australia	60	49	33	34	-16
Austria	30	30	34	34	4
Belgio	45	39	39	39	-6
Canada	36	29	29	28	-8
Danimarca	50	38	34	32	-18
Finlandia	33	23	25	29	-4
Francia	45	42	33	33	-12
Germania	56	50	45	40	-16
Grecia	49	46	40	40	-9
Islanda	51	45	33	30	-21
Irlanda	50	43	40	24	-26
Italia	36	36	36	37	1
Giappone	43	38	38	27	-16
Corea	30	34	32	28	-2
Lussemburgo	40	33	33	37	-3
Messico	34	34	34	35	1
Paesi Bassi	42	35	35	35	-7
Nuova Zelanda	45	33	33	33	-12
Norvegia	28	27	19	28	0
Portogallo	47	36	36	32	-15
Spagna	35	35	35	35	0
Svezia	52	30	28	28	-24
Svizzera	10	10	10	8	-2
Turchia	46	49	25	33	-13
Regno Unito	35	34	33	30	-5
Stati Uniti	46	34	35	35	-11
Media dei Paesi OCSE	41	35	33	32	-9

Fonte: Cato Institute, basandosi su dati OCSE

Tuttavia, la migliore dimostrazione di come la concorrenza fiscale favorisca una buona politica fiscale è costituita dal Miracolo Irlandese. Mano di una ventina di anni fa, sotto l'aspetto economico l'Irlanda era un caso disperato, con un tasso di disoccupazione mai inferiore al 10 per cento e un'economia asfittica. Tra le varie cause di questo drammatico rendimento andava annoverata, tra l'altro, una pesante pressione fiscale. Nel 1984 l'aliquota massima dell'imposta sul reddito delle persone fisiche era pari al 65 per cento, le tasse sui guadagni in conto capitale ("capital gains") raggiungevano il 60 per cento e l'aliquota d'imposta societaria era pari al 50 per cento.¹⁶

Sebbene tali aliquote siano state leggermente ridotte nella seconda metà degli anni Ottanta, ancora nel 1991 le aliquote massime erano decisamente elevate: il 52 per cento sul reddito individuale, il 50 per cento sui "capital gains" e il 43 per cento sulle imposte sui ricavi delle aziende. Fu a quel punto che i governanti irlandesi giunsero alla conclusione che armeggiare con il codice tributario non era una ricetta valida per lo sviluppo economico. Nel corso dei dieci anni successivi le aliquote d'imposta—in particolare quelle sui guadagni in conto capitale e sui redditi

¹⁶ I dati storici sulle imposte sono stati gentilmente forniti via e-mail dalla Economic and Budget Division del Dipartimento Irlandese delle Finanze, 29 marzo 2001.

delle persone giuridiche—vennero drasticamente ridotte.¹⁷ Oggi l'aliquota sul reddito individuale è pari al 42 per cento, quella sui guadagni in conto capitale è appena il 20 per cento e l'aliquota d'imposta societaria raggiunge a malapena il 12,5 per cento.

Queste grandi riduzioni delle aliquote d'imposta in perfetto stile "supply-side" hanno fruttato enormi benefici: l'economia irlandese ha realizzato la crescita più robusta tra le nazioni industrializzate, espandendosi nel corso degli anni Novanta ad un tasso annuale medio del 7,7 per cento.¹⁸ La fine degli anni Novanta ha visto una crescita particolarmente rilevante: in questo periodo ha raggiunto tassi annuali superiori al 9 per cento.¹⁹ In un periodo di tempo straordinariamente breve, il "malato d'Europa" è diventato una "tigre celtica". La disoccupazione è calata drasticamente e gli investimenti sono cresciuti vertiginosamente.²⁰

Chi ha tratto i maggiori benefici da tutto ciò è stato il popolo irlandese. Quella che un tempo era una nazione relativamente povera si trova oggi al secondo posto per livello di vita nell'Unione Europea. Anche lo Stato ha derivato vantaggi: alla metà degli anni Ottanta, quando l'aliquota d'imposta sul reddito delle società era vicina al 50 per cento, le entrate dello Stato superavano a malapena l'1 per cento del Prodotto Interno Lordo (PIL). Come evidenzia il grafico sottostante, l'aliquota del 12,5 applicata oggi produce entrate fiscali pari quasi al 4 per cento del PIL.²¹

¹⁷ Per una approfondita disamina storica della riforma economica irlandese, si veda James B. Burnham, "Why Ireland Boomed," *The Independent Review*, Vol. VII, No. 4 (primavera 2003), pp. 537-556, at <http://www.independent.org/tii/media/pdf/tir74burnham.pdf>.

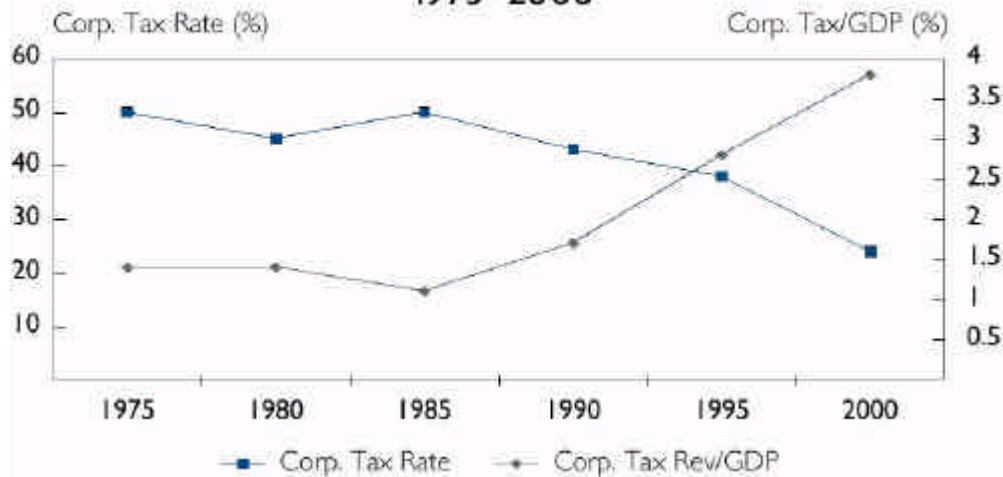
¹⁸ Organizzazione Per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, *OECD in Figures*, 2002, all'indirizzo web <http://www1.oecd.org/publications/e-book/0102071E.PDF>.

¹⁹ Burnham, "Why Ireland Boomed."

²⁰ Benjamin Powell, "Economic Freedom and Growth: The Case of the Celtic Tiger," *The Cato Journal*, Vol. 22, No. 3 (inverno 2003), all'indirizzo web <http://www.cato.org/pubs/journal/cj22n3/cj22n3-3.pdf>.

²¹ Eric Engen e Kevin Hassett, "Does the Corporate Tax Have a Future?" *Tax Notes*, primavera 2003, all'indirizzo web http://www.aei.org/docLib/20021222_raengehass0212.pdf.

Corporate Tax Rate and Corporate Revenue in Ireland, 1975–2000



Aliquota d'imposta sul reddito delle persone giuridiche e relative entrate in Irlanda, 1975-2000

Corp. Tax Rate: Aliquota d'imposta (%)

Corp. Tax Rev./GDP: Entrate/PIL (%)

Fonte: Source: Eric Engen and Kevin Hassett, "Does the Corporate Tax Have a Future?" *Tax Notes*, Spring 2003,

Indirizzo web: http://www.aei.org/docLib/20021222_raengehass0212.pdf.

Grazie alla concorrenza fiscale, i tagli alle tasse apportati in Irlanda hanno avuto un effetto positivo anche nel resto d'Europa. Negli ultimi anni, il Miracolo Irlandese ha spinto altre nazioni della UE a ridurre considerevolmente le proprie aliquote d'imposta. Tale riduzione migliorerà il rendimento dell'economia e dovrebbe incoraggiare i governanti europei ad applicare riduzioni anche nelle aliquote di altri tipi d'imposta.

Riforme fiscali in Europa orientale. Uno degli avvenimenti più straordinari nel campo della politica tributaria è rappresentato dall'adozione di aliquote d'imposta uniche in svariate nazioni dell'ex blocco sovietico. Negli anni Novanta le tre nazioni baltiche—Estonia, Lituania e Lettonia—hanno adottato sistemi ad aliquota fissa (*flat tax*)²² e la riforma fiscale nei Paesi del Baltico ha innescato un circolo virtuoso di concorrenza fiscale. La Russia ne ha seguito le orme, adottando un'imposta ad aliquota unica del 13 per cento, entrata in vigore nel gennaio 2001. Recentemente l'Ucraina ha approvato un'imposta del 13 per cento e la Slovacchia sta adottando un'aliquota fissa del 19 per cento.²³ Anche la Serbia adotta una variante di imposta ad aliquota unica.²⁴

²² "Eastern Tax Enlightenment," *The Wall Street Journal Europe*, July 7, 2003.

²³ Alvin Rabushka, "The Flat Tax in Russia and the New Europe," National Center for Policy Analysis, *Brief Analysis* No. 452, 3 settembre 2003, all'indirizzo web <http://www.ncpa.org/pub/ba/ba452/ba452.pdf>.

Di per sé, questi regimi tributari ad aliquota fissa non potranno risolvere tutti i problemi esistenti nelle nazioni post-comuniste, ma i dati disponibili mostrano già oggi che una buona politica fiscale sta avendo effetti positivi. Le nazioni baltiche, ad esempio, sono le più fiorenti tra gli Stati nati dall'ex Unione Sovietica.²⁵ La Federazione Russa è stata la nazione che per prima ne ha seguito l'esempio, adottando un'imposta ad aliquota unica. Non sorprenderà sapere che, dopo le nazioni baltiche, la Russia è oggi la nazione più florida delle repubbliche ex-sovietiche.²⁶

I dati di fatto provenienti dalla Russia, dove l'imposta del 13 per cento ha prodotto notevoli risultati, sono particolarmente significativi: a partire dal 2001 l'economia russa è cresciuta di circa il 10 per cento.²⁷ Questo dato può apparire poco rilevante, ma la sua importanza diviene chiara se si considera il concomitante rallentamento dell'economia mondiale. Certamente l'economia russa ha avuto un rendimento migliore di quella statunitense e ha superato agevolmente gli anemici tassi di crescita esibiti dalle economie europee nel medesimo periodo.

Oltre ad una crescita più rapida, la riforma tributaria russa ha avuto un notevole effetto sull'evasione fiscale, cosa che ha dovuto ammettere perfino il *New York Times*.²⁸ Negli ultimi due anni e mezzo, le entrate fiscali in Russia (al netto dell'inflazione) sono cresciute di circa il 60 per cento, dimostrando che, quando il sistema tributario è equo e le aliquote sono basse, la popolazione è disposta a produrre di più e a pagare le tasse.²⁹

In ciascuno di questi esempi positivi, la concorrenza fiscale ha rivestito un ruolo importante. In alcuni casi i vantaggi sono derivati dal fatto che i governanti hanno voluto imitare i successi di altre nazioni. In altri casi i governi hanno adottato buone politiche fiscali per il timore che lavoro e capitale abbandonassero il loro Paese. A prescindere dai motivi, tuttavia, una buona politica tributaria in una giurisdizione ha un effetto di "contagio" positivo su altre giurisdizioni.

È interessante notare che la concorrenza fiscale è anche un ottimo strumento per favorire lo sviluppo economico. L'esempio migliore di tale aspetto è probabilmente rappresentato da Hong Kong. Questa ex-colonia, che dopo la Seconda Guerra Mondiale era estremamente povera, ha adottato politiche favorevoli alla libertà di mercato—compresa un'imposta ad aliquota fissa—per accrescere le prestazioni dell'economia. I risultati sono stati straordinari: l'economia di Hong Kong ha esibito i tassi di crescita più elevati del dopoguerra in tutto il mondo e attualmente,

²⁴ Repubblica di Serbia, Ministero delle Finanze e dell'Economia, Legge sull'imposta sul reddito delle persone fisiche, all'indirizzo web <http://www.mfin.sr.gov.yu/html/modules.php?op=modload&name=Subjects&file=index&req=viewpage&pageid=213>.

²⁵ Prodotto nazionale lordo pro-capite, 2002, Atlas Method, in World Bank, *World Development Indicators*, luglio 2003.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Alvin Rabushka, "The Flat Tax at Work in Russia: Year Two," *The Russian Economy*, 18 febbraio 2003, all'indirizzo web <http://www.russiaeconomy.org/comments/021803.html>.

²⁸ Sabrina Tavernese, "Russia Imposes Flat Tax on Income, and Its Coffers Swell," *The New York Times*, 23 marzo 2002.

²⁹ Alvin Rabushka, "The Flat Tax at Work in Russia: Year Three, January-June 2003," *The Russian Economy*, 13 agosto 2003, all'indirizzo web <http://www.russiaeconomy.org/comments/081303.html>.

secondo i dati della Banca Mondiale, è la quindicesima nazione in ordine di ricchezza.³⁰

In effetti, le classifiche redatte dalla Banca Mondiale sono alquanto istruttive: molte delle giurisdizioni più ricche del mondo, comprese 11 delle 16 nazioni più prospere, sono “paradisi fiscali”, secondo la definizione dell’OCSE. Questo fatto induce a porsi una domanda interessante: se le burocrazie internazionali hanno teoricamente lo scopo di favorire la crescita, non sarebbe ragionevole tessere le lodi dei cosiddetti paradisi fiscali anziché perseguirli?

VANTAGGI COLLATERALI DELLA Concorrenza fiscale

Riservatezza. L’armonizzazione fiscale in forma indiretta richiede la raccolta automatica e la condivisione illimitata di informazioni finanziarie personali. Questo è un aspetto sconcertante per chi ritiene che gli individui dovrebbero godere di un diritto presuntivo a conservare la confidenzialità delle proprie faccende personali. Altrettanto sconcertante è il fatto che le politiche di “scambio di informazioni” sostenute da numerosi Stati ad elevata tassazione sospenderebbero molte delle garanzie legali di regolarità procedurale—compreso il diritto ad essere informati delle indagini, il diritto a contestare le richieste di informazioni da parte dello Stato e il diritto di ricorrere in appello contro le sentenze dello Stato.

Diritti umani. Per taluni individui, la perdita di riservatezza delle informazioni finanziarie può rappresentare una questione di vita o di morte. Molti espatriati cinesi in Paesi quali l’Indonesia si servono di centri finanziari “offshore” allo scopo di proteggersi dalla persecuzione a motivazione etnica. Molti imprenditori latino-americani depositano i propri averi nei paradisi fiscali per proteggere le proprie famiglie da rapimenti ed estorsioni. Numerosi cittadini di regimi repressivi utilizzano le giurisdizioni a tassazione ridotta per proteggere se stessi e i propri beni dall’oppressione statale. Se gli Stati riuscissero a creare una rete globale di polizia tributaria al fine di raccogliere e scambiare dati finanziari privati, tutti questi individui sarebbero soggetti a rischi.

Sovranità. Tutte le forme di armonizzazione fiscale si fondano sull’assunto che debba esistere una sola norma universale in tema di politica tributaria. Alle giurisdizioni a tassazione ridotta si ordina di apportare drastici cambiamenti ai rispettivi codici tributari e della legislazione sulla riservatezza esclusivamente a vantaggio degli esattori delle nazioni a tassazione elevata. Queste richieste calpestanto i diritti delle nazioni, in particolare quelli delle nazioni più piccole, facilmente intimorite dall’OCSE. Un altro aspetto del dibattito in tema di sovranità consiste nel chiedersi se una nazione sia obbligata ad imporre il rispetto delle leggi di altre nazioni. Tradizionalmente, ogni giurisdizione è libera di decidere se aiutare in tale compito altre giurisdizioni. Gli Stati Uniti, ad esempio, non hanno aiutato la Cina ad indagare e perseguire legalmente i manifestanti di Piazza Tienanmen. Analogamente, molte nazioni europee si rifiutano di assistere gli Stati Uniti nei casi che potrebbero condurre ad una condanna a morte. Di norma, in base al principio di “duplice incriminazione”, le nazioni si prestano reciprocamente assistenza quando il presunto reato viola le leggi di entrambe le nazioni. L’OCSE e la UE vogliono annullare questo diritto sovrano.

Nota: per maggiori informazioni sul tema di riservatezza, diritti umani e sovranità, si veda Task Force on Information Exchange and Financial Privacy, *Report on Financial Privacy, Law Enforcement, and Terrorism*, March 25, 2002, at <http://www.freedomandprosperity.org/task-force-report.pdf>.

³⁰ Prodotto nazionale lordo pro-capite, 2002, Atlas Method, in World Bank, *World Development Indicators*, July 2003.

Le giurisdizioni più ricche del pianeta (paradisi fiscali in grassetto)	
Bermuda	Danimarca
Lussemburgo	Islanda
Svizzera	San Marino
Norvegia	Isole Cayman
Liechtenstein	Regno Unito
Stati Uniti	Svezia
Giappone	Hong Kong
Isole del Canale	Monaco

Fonte: Reddito nazionale Lordo Pro-capite, 2002, Atlas Method, in Banca Mondiale, *Indicatori Mondiali di Sviluppo*, luglio 2003

4. Una polpetta avvelenata per la riforma fiscale?

Negli Stati Uniti è in corso il tentativo di adottare un'imposta ad aliquota unica, mentre le riduzioni delle tasse approvate nel 2001 e nel 2003 su iniziativa del Presidente George W. Bush hanno indirizzato il codice tributario verso una riduzione delle aliquote e della doppia tassazione del reddito che viene risparmiato e investito.³¹ Queste politiche hanno contribuito a rendere l'America un magnete per il capitale globale.

In effetti, la concorrenza fiscale è perfettamente coerente con una riforma fiscale radicale. Ad esempio:

la riforma fiscale prevede un sistema con basse aliquote d'imposta sui comportamenti produttivi. La concorrenza fiscale favorisce la riforma contribuendo a ridurre le aliquote d'imposta marginali.

la riforma fiscale prevede un sistema nel quale il reddito viene tassato solo una volta. La concorrenza fiscale favorisce la riforma contribuendo ad eliminare la doppia tassazione del reddito che viene risparmiato e investito.

la riforma fiscale prevede un sistema nel quale gli Stati non tassano il reddito guadagnato in altre nazioni. La concorrenza fiscale favorisce la riforma premiando la tassazione territoriale, ossia la sensatissima idea che gli Stati possano tassare esclusivamente il reddito ottenuto entro i loro confini.

Gli scopi dell'armonizzazione fiscale, tuttavia, rappresentano una chiara minaccia al diritto di ciascuna nazione di riformare i propri codici tributari e di adottare sistemi basati su tasse al consumo e ad aliquota unica.³² Gli scopi dell'armonizzazione fiscale rendono certamente assai più improbabile la realizzazione di una riforma fiscale.

³¹ Per maggiori informazioni sulla riforma fiscale, si veda Daniel J. Mitchell, "Jobs, Growth, Freedom, and Fairness: Why America Needs a Flat Tax," Heritage Foundation *Backgrounder* No. 1035, 25 maggio 1995.

³² Per un'esauriente analisi di questo problema, si veda Daniel J. Mitchell, "Tax Reform: The Key to Preserving Privacy and Competition in the Global Economy," Institute for Policy Innovation, *Policy Report* No. 171, 7 febbraio 2002, all'indirizzo web <http://www.ipi.org/ipi/IPIPublications.nsf/PublicationLookupFull-C9BD6A1A962A316D06256B590025A9A9>.

L'imposta ad aliquota unica, ad esempio, è un sistema su base territoriale. Ciò nonostante, l'OCSE e altre burocrazie internazionali ritengono che la tassazione territoriale rappresenti una forma di concorrenza "dannosa". L'imposta ad aliquota unica, inoltre, elimina la doppia tassazione, mentre l'iniziativa dell'OCSE mira ad aiutare gli Stati a discriminare ai danni del reddito risparmiato e investito.

L'ARMONIZZAZIONE NON COMPORTE MAGGIORI ENTRATE FISCALI

Quand'anche l'OCSE, la UE e le altre burocrazie internazionali riuscissero ad eliminare la concorrenza fiscale, è improbabile che ciò si tradurrebbe in un'impennata di nuove entrate tributarie. Semplicemente, molti contribuenti trasferirebbero risorse verso l'economia sommersa. In effetti, l'economia sommersa rappresenta già tra un quarto e un terzo del PIL di molti Stati assistenziali europei.¹

È interessante rilevare come anche l'OCSE riconosca che il vero problema consiste nelle tasse troppo elevate. Alcuni economisti hanno scritto che l'evasione fiscale "può essere attribuita ad un'imposizione fiscale troppo elevata".² Altri economisti dell'OCSE hanno perfino delineato una soluzione, affermando che "la riduzione delle aliquote d'imposta sul reddito societario e personale nei Paesi in cui tali imposte sono particolarmente elevate può ampliare la base imponibile interna, giacché in tal caso vi sono minori incentivi a trasferire all'estero i profitti tassabili e il reddito da capitale".³

1. Friedrich Schneider e Dominik Enste, "Shadow Economies Around the World: Size, Causes, and Consequences," International Monetary Fund, Working Paper No. WP/00/26, February 2000.

2. Organisation for Economic Co-operation and Development, *Economic Outlook*, No. 63 (June 1998).

3. Willi Leibfritz, John Thornton e Alexandra Bibbee, "Taxation and Economic Performance," Organisation for Economic Co-operation and Development, Economics Department, Working Paper No. 176, 1997.

5. Che strada deve seguire l'Europa?

Gli Stati assistenziali europei a tassazione elevata sono i maggiori sostenitori dell'armonizzazione fiscale. La Germania e la Francia vorrebbero addirittura l'adozione di tasse pan-europee, stabilite e riscosse dalle autorità di Bruxelles. Insieme con un manipolo di altre nazioni, questi due Stati sostengono altresì l'armonizzazione delle aliquote d'imposta sul reddito delle persone giuridiche e fisiche.

Altre nazioni europee non sono altrettanto ansiose di armonizzare le aliquote, ma certamente sembrano favorevoli a forme indirette di armonizzazione fiscale, quali la direttiva UE sulla tassazione del risparmio.

L'esito del tentativo di introdurre una direttiva sulla tassazione del risparmio potrebbe stabilire se le nazioni europee a tassazione elevata riusciranno ad schiacciare la concorrenza fiscale. Qualora tale direttiva venisse applicata, i contribuenti delle nazioni a tassazione elevata avranno enormi difficoltà ad avvantaggiarsi dei regimi tributari più favorevoli al di fuori dei loro confini, specialmente se la UE riuscirà a convincere Stati Uniti e Svizzera a partecipare al cartello proposto.

A questo punto non è sicuro se la UE riuscirà nell'intento. È probabile che Austria, Belgio e Lussemburgo preferiscano che la direttiva muoia ancor prima di nascere. La Svizzera non ha accolto favorevolmente la proposta e l'amministrazione Bush ha già annunciato che gli Stati Uniti non la sostengono.

La UE ha risposto a questi ostacoli indebolendo la propria proposta. Per placare i dubbi della Svizzera, la UE si è offerta di permettere un regime di ritenuta alla fonte, anziché insistere per una condivisione automatica di informazioni fiscali. La UE ha anche cercato di aggirare l'opposizione degli Stati Uniti dichiarando che l'America sta già rispettando le norme della direttiva: un'affermazione quanto meno bizzarra, se si considera che negli Stati Uniti gli interessi e i guadagni in conto capitale versati agli stranieri non vengono né tassati, né riportati.³³

È possibile che le socialdemocrazie europee a tassazione elevata stiano combattendo una battaglia persa. Nel maggio del 2004 entreranno a far parte dell'Unione Europea 10 nuove nazioni. Tra questi Paesi sono presenti giurisdizioni a tassazione ridotta, la cui legislazione tributaria ha lo scopo di favorire la crescita e di attirare le attività economiche. Alcuni di questi nuovi Stati membri, come la Slovacchia, la Lituania, l'Estonia e la Lettonia, hanno adottato (o sono in procinto di adottare) regimi di imposta ad aliquota unica. Altri nuovi membri, quali Ungheria, Malta, Cipro e Slovenia, vantano elementi dei rispettivi sistemi tributari particolarmente attraenti (come l'aliquota del 18 per cento applicata in Ungheria sul reddito delle persone giuridiche). Inoltre si stanno per verificare ulteriori cambiamenti: la Polonia ha annunciato che ridurrà l'aliquota d'imposta per le società al 19 per cento, mentre la Repubblica Ceca prevede di ridurre tale aliquota al 24 per cento.

Una volta che queste nazioni faranno parte della UE, la pressione della concorrenza sugli Stati assistenziali europei aumenterà, in quanto numerosi investitori e imprenditori trasferiranno le proprie attività per approfittare di una legislazione tributaria più favorevole. Altrettanto importante, una volta che 10 nuove nazioni avranno il diritto di voto, sarà sempre più difficile per la UE cercare di imporre ulteriori misure di armonizzazione fiscale. Ciò sarà vero in particolare se il diritto di veto sulle questioni tributarie non verrà indebolito dal progetto costituzionale dell'Unione Europea.

IL MITO DELL'ARMONIZZAZIONE FISCALE DEL MERCATO UNICO

Spesso i sostenitori europei dell'armonizzazione fiscale affermano che le aliquote fiscali devono essere armonizzate allo scopo di permettere il funzionamento del mercato unico. Tale affermazione è piuttosto bizzarra. Gli Stati Uniti hanno un mercato unico da oltre 200 anni, nonostante la vigorosa concorrenza fiscale esistente tra i diversi Stati americani.

Si potrebbe replicare che le imposte statali sono ben poca cosa se confrontate con le tasse federali, ma questo argomento resta poco convincente, in quanto gli Stati rappresentano pur sempre un terzo di tutti gli oneri tributari e delle spese governative. Inoltre, per gran parte della storia degli Stati Uniti, il governo federale ha avuto un peso fiscale considerevolmente inferiore a quello dei governi statali e locali.

Nota: per ulteriori informazioni, si veda Daniel J. Mitchell, "The Single-Market Tax Harmonization Myth," *Tax Notes International*, May 6, 2002, at <http://www.freedomandprosperity.org/articles/tni05-06-02.pdf>.

³³ Per maggiori informazioni sulla condizione di paradiso fiscale degli Stati Uniti, si veda Marshall Langer, "Who Are the Real Tax Havens," *Tax Notes International*, December 18, 2000, all'indirizzo web Center for Freedom and Prosperity, <http://www.freedomandprosperity.org/Articles/tni12-18-00.pdf>. Si veda inoltre Daniel Mitchell, "The Adverse Impact of Tax Harmonization and Information Exchange on the U.S. Economy," *Prosperitas*, Vol. I, No. IV, novembre 2001, all'indirizzo web <http://www.freedomandprosperity.org/Papers/taxharm/taxharm.shtml>.

6. Conclusioni

La battaglia tra concorrenza e armonizzazione fiscale è in realtà un aspetto della lotta per il controllo dei fattori di produzione da parte dello Stato. I sostenitori dell'armonizzazione fiscale vorrebbero ostacolare il flusso di lavoro e investimenti dalle nazioni a tassazione elevata verso quelle in cui l'imposizione fiscale è più lieve. Il dibattito si è appuntato principalmente sul capitale, particolarmente sulla questione se lo Stato possa seguire—e tassare—il capitale in fuga. Tuttavia è già stata avanzata la proposta di permettere allo Stato di tassare l'altro fattore della produzione—ossia il lavoro—qualora questo dovesse attraversare i confini nazionali.

Alcuni sostengono che le politiche di armonizzazione fiscale sono necessarie per ridurre l'evasione fiscale: tuttavia vi sono due modi per migliorare il rispetto degli obblighi fiscali. Le burocrazie internazionali vogliono creare un sistema di scambio automatico e illimitato di informazioni tra Stati—un sistema che, a detta dell'ex Leader della Maggioranza della Camera dei Rappresentanti Richard Armey (Repubblicano del Texas), avrebbe creato una "rete globale di polizia tributaria".³⁴ Una riforma tributaria radicale, viceversa, ridurrebbe gli incentivi all'evasione fiscale, diminuendo nel contempo le opportunità di evasione (in quanto il reddito da capitale verrebbe tassato all'origine).

Ironicamente, gli economisti dell'OCSE conoscono perfettamente la risposta. Come essi stessi affermano: "l'elusione fiscale può venire ridotta eliminando le scappatoie legali, mentre l'evasione fiscale può essere contenuta tramite una migliore applicazione dei codici tributari. Tuttavia, in molti casi la radice del problema è evidentemente nelle aliquote fiscali troppo alte".³⁵

In ultima analisi, questo dibattito ha come tema il peso dello Stato. Armonizzazione significa tasse più alte e Stato più soffocante. Liberi dai vincoli della concorrenza, i politici servirebbero i fini di interessi particolari e si opporrebbero ad ogni riforma fiscale, per quanto necessaria. È per questo motivo che gli abitanti dei Paesi maggiormente tassati saranno le principali vittime, se gli Stati riusciranno a creare una "OPEC dei politici".

La concorrenza fiscale è l'unica speranza realistica per i contribuenti tedeschi, francesi e svedesi. È verosimile che i politici di queste nazioni si dimostreranno fiscalmente responsabili solo se saranno consapevoli che il capitale e il lavoro delle rispettive nazioni hanno il diritto di sfuggire all'oppressione fiscale.

(traduzione di David Perazzoni)

³⁴ Lettera al Segretario del Tesoro Paul O'Neill, 16 marzo 2001, all'indirizzo web <http://www.freedomandprosperity.org/ltr/armey/armey.shtml>.

³⁵ Organizzazione Per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, *Economic Outlook*, No 63 (giugno 1998).