

Riempire un vuoto: una nuova fiscalità per l'economia globale.



Documento politico

Novembre 2008

CIDSE 
together for global justice
ensemble pour un monde de justice
juntos en pro de la justicia global

Titolo di lavoro: tassazione e sviluppo

Sommario esecutivo

Nell'ultimo decennio si è sviluppato, ed è cresciuto costantemente, un trasferimento netto¹ di risorse finanziarie dai paesi poveri a quelli ricchi. Da un saldo di 46 miliardi di dollari in favore dei paesi in via di sviluppo nel 1995, si è passati ad un saldo negativo di 658 miliardi nel 2006 (comprese le economie in transizione)². Il saldo è diventato negativo, di recente, anche per i paesi sud sahariani, nonostante i flussi di aiuti relativamente più alti in quella regione. La ragione dietro a questa tendenza globale è che né i flussi di aiuti, né gli investimenti stranieri diretti, né le rimesse riescono a compensare il gravoso debito estero, gli squilibri nel commercio, la fuga di capitali e l'accumulo di beni/patrimoni esteri, in particolare delle riserve in valute estere in Cina³.

In confronto a debito, commercio, aiuti ed investimenti, la tassazione è stata oggetto di scarsa attenzione nella comunità internazionale che si occupa dello sviluppo. Nel presente documento CIDSE elenca in maniera dettagliata alcuni argomenti – in materia di fuga di capitali, competizione fiscale e regimi fiscali – che devono essere messi al centro dell'agenda sullo sviluppo. Le raccomandazioni su come ciò può essere fatto sono riportate a seguito degli argomenti elencati di seguito.

Gli argomenti principali:

- la tassazione svolge funzioni importanti che contribuiscono allo sviluppo e che potrebbero essere riassunte nelle cinque “R”: reddito, redistribuzione, regolamentazione, revisione dei prezzi e rappresentanza;
- una giusta distribuzione di ricchezza e potere è al cuore della dottrina sociale cattolica alla base del patrocinio della CIDSE. Tale patrocinio nasce dal riconoscimento della dignità di ogni individuo e dalla necessità conseguente di lavorare alla costruzione di un mondo in cui tutti, senza eccezione, possano vivere una vita pienamente umana. Deriva anche dalla fede nel riconoscimento universale dei beni della terra, la quale esige che tutti gli altri diritti, inclusi quelli alla proprietà ed al libero commercio, debbano essere subordinati a quel medesimo principio. Infine, questo patrocinio sorge dal presupposto dell'opzione preferenziale per i poveri, secondo il quale un'organizzazione politica efficace deve assicurarsi che gli individui indifesi godano di particolare attenzioni e cure e siano oggetto di interventi particolari da parte dell'autorità governativa. Tradotto nella pratica, è dovere dei cittadini sostenere il bene comune non solo attraverso la carità ma anche pagando le tasse come segno di solidarietà;
- l'ammontare di denaro perso a causa di approcci fallimentari alla tassazione basati sullo sviluppo è notevole. Il Tax Justice Network (TJN) ha stimato nel 2005 che gli individui abbienti posseggono da soli 11,5 miliardi di dollari all'estero, causando perdite fiscali pari a 255 miliardi di dollari⁴. Ciò include forme legali ed illegali di evasione ed elusione fiscale, ma esclude gli abusi fiscali commessi dalle imprese, che potrebbero essere molto più grandi;
- la globalizzazione ha contribuito all'indebolimento dei regimi fiscali nazionali. Le donne sono state le più colpite da questo impatto. Costituiscono la maggior parte della popolazione povera del mondo e dipendono in ampia misura dai servizi pubblici, spesso indeboliti dal sempre minore gettito fiscale. Lo sforzo globale di ridurre la povertà (manifestato finora soprattutto negli Obiettivi di sviluppo del millennio o MDG) non può essere separato dalla lotta contro

¹ I trasferimenti netti si riferiscono ai flussi di capitali netti meno gli interessi netti ed altri redditi da investimento.

² UN DESA (2007) “World Economic Situation and Prospects”, 2007., New York: Dipartimento delle Nazioni Unite per gli affari economici e sociali/United Nations Department of Economic and Social Affairs. <http://www.un.org/esa/policy/wesp/wesp2007files/wesp2007.pdf>

³ Quando la Cina acquista dollari per costruire riserve di valuta estera, i flussi finanziari sono considerati negativi per la Cina e positivi per gli USA. <http://www.jubileeresearch.org/news/SNFinFloGKN1a.pdf>

⁴ http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=103

l'ineguaglianza. È cruciale una collaborazione a livello internazionale per far sì che i regimi fiscali, nazionali od oltre confine, combattano la crescente ineguaglianza con una prospettiva globale;

- l'indebolimento delle istituzioni economiche multilaterali ha aperto una nuova era d'incertezza. Ha concesso maggiore autonomia ai poteri forti emergenti. I paesi svantaggiati restano sempre sconfitti negli accordi bilaterali ingiusti, con il conseguente scatenarsi di forze che portano alla regressione dei sistemi fiscali nazionali. La debole struttura globale di governance è incapace di affrontare in maniera efficace questa situazione. È necessario che istituzioni forti e legittimate a livello internazionale intraprendano un'azione globale decisiva che ponga fine all'erosione fiscale;
- gli attuali regimi fiscali basati sullo stato-nazione incontrano sempre più ostacoli a causa della mobilità del capitale e delle attività delle imprese multinazionali. La competizione fiscale, la regolamentazione ridotta e lo spostamento della tassazione dal capitale al lavoro, ed i consumi ne sono la conseguenza. Per un tale problema è necessario un approccio su più livelli che dovrebbe comprendere una maggiore collaborazione per la trasparenza e la regolamentazione del capitale; stabilire codici obbligatori per una gestione delle risorse sostenibile e trasparente; rendere le imprese responsabili per l'inclusione dei diritti umani nelle loro attività ed infine, integrare la responsabilità fiscale nei concetti della responsabilità sociale delle imprese;
- la crescente apertura dei mercati finanziari, investimenti transnazionali e lo shopping internazionale, reso possibile dalla convenienza dei moderni mezzi di trasporto, hanno visto il diffondersi dei paradisi fiscali, conosciuti anche come giurisdizioni segrete. I paradisi fiscali sono nocivi per lo sviluppo. Prima di tutto per la perdita di entrate che, altrimenti, sarebbero messe a disposizione dell'uso pubblico; inoltre, costituiscono un nascondiglio per i beni illeciti di dittatori, autocrati, funzionari corrotti ed agenti che minano la legge e l'ordine. Nell'attuale crisi finanziaria si è evidenziata una caratteristica pericolosa dei paradisi fiscali: la segretezza ed i complessi accordi finanziari che essi offrono hanno permesso l'occultamento dei rischi che i finanziamenti e le imprese hanno corso, causando incertezze nei mercati finanziari. L'attuale crisi finanziaria ha sottratto all'ombra quelle entità ed è arrivato il momento, per i capi politici, di cogliere una simile occasione per porre fine al comportamento nefasto di tali giurisdizioni;
- le crisi legate ai prodotti del suolo ed alimentari, le implicazioni del mutamento climatico e l'attuale crisi finanziaria rappresentano gravi minacce soprattutto per i gruppi vulnerabili. L'azione per affrontarne le conseguenze ha dato il via anche a varie discussioni sulle tasse internazionali come strumento per mitigare l'impatto della crisi ed accrescere le risorse finanziarie. Benché simili discussioni sulla tassazione internazionale non siano nuove, è importante approfittare del dibattito attuale per trasformarle in realtà.

Raccomandazioni

1. Al cuore delle strategie democratiche e nazionali di finanziamento per lo sviluppo dovrebbero esserci regimi fiscali progressivi ed attenti alle questioni di genere combinati uniti al coordinamento regionale.

I regimi fiscali devono essere creati per adattarsi ad ogni contesto nazionale e devono rispondere alle esigenze pubbliche. Dovrebbero cercare il giusto equilibrio tra: tasse per l'individuo e l'azienda, tassazione diretta ed indiretta, tasse sul lavoro e sul patrimonio, esenzioni, sussidi ed un'inclusione ampia nel sistema di tassazione.

2. I donatori devono sostenere la creazione o il rafforzamento di regimi fiscali nazionali progressivi.

A lungo andare i paesi in via di sviluppo dovrebbero dipendere meno dagli aiuti e, gradualmente, costruire e gestire le proprie fonti di reddito. Ciò significherebbe, prima di tutto, che i paesi dovrebbero disporre dello spazio politico per definire le strategie fiscali adatte alla propria situazione ed ai bisogni dei propri cittadini. Per quei donatori concentrati sull'appoggio diretto al bilancio dei paesi in via di sviluppo, vorrebbe dire migliorare ulteriormente il proprio appoggio stabilendo sistemi

finanziari trasparenti ed istituzioni responsabili, oltre che incoraggiare processi partecipativi di preparazione del bilancio che siano anche attenti alla parità di genere.

3. La lotta internazionale all'evasione ed alla competizione fiscale dovrebbe diventare una priorità per lo sviluppo.

Gli sforzi per costruire e sostenere sistemi di tassazione progressivi saranno gravemente ostacolati, se la comunità internazionale non lavorerà alla creazione di un ambiente finanziario ed economico che chiuda le falle della fuga di capitali, dell'evasione e della competizione fiscali, e della corruzione. Per limitare l'evasione e la competizione fiscali e le operazioni dannose dei Centri finanziari offshore (OFC) è necessaria una reale collaborazione internazionale a vari livelli, che comprendono:

- i. un ruolo maggiore dell'ONU nel campo della cooperazione fiscale;
- ii. un codice di condotta sulla collaborazione nella lotta ad evasione ed elusione fiscali;
- iii. una cooperazione finanziaria e giudiziaria più forte;
- iv. limitare la competizione fiscale;
- v. diffondere la responsabilità legale di chiunque promuova o partecipi all'evasione fiscale;
- vi. sottolineare la responsabilità del Fondo Monetario Internazionale nel controllo e nella sorveglianza dei centri finanziari e della struttura finanziaria internazionale;
- vii. aiutare le economie vulnerabili ad uscire dalla condizione di paradisi fiscali.

4. E' necessario intraprendere misure per migliorare la trasparenza delle entrate delle imprese multinazionali (TNC).

La mobilitazione della società civile si è sviluppata per chiedere una maggiore trasparenza nelle entrate. Alcuni esempi ne sono l'Iniziativa per la trasparenza delle industrie estrattive (EITI), la mozione del Parlamento Europeo sul rapporto per paese da parte dell'industria estrattiva, ed iniziative analoghe nel Senato degli Stati Uniti. Tuttavia, questo tipo di progetti devono essere estesi a tutti i settori economici. CIDSE raccomanda:

- la pratica del rapporto per paese dovrebbe essere estesa a tutte le industrie. Se fosse applicata ai Financing Reporting Standards (IFRS), riuscirebbe a comprendere quasi tutte le multinazionali principali;
- la lista nera OCSE dovrebbe includere anche i maggiori utilizzatori dei paradisi fiscali, comprese banche e multinazionali. Le sanzioni dovrebbero colpire le imprese che mantengono succursali in paradisi fiscali restii a collaborare, e che rifiutano di fornire dettagli e spiegazioni dei propri collegamenti con quei territori. Le sanzioni dovrebbero comprendere il divieto di accedere alle funzioni pubbliche, al credito pubblico all'esportazione e persino alla borsa valori;
- è necessaria la creazione di un registro del commercio internazionale – o almeno di registri regionali, soprattutto per l'Unione Europea – per registrare tutte le compagnie ed entità legale, in particolare delle società veicolo (SPV) e dei monopoli, e compresi i nomi degli azionisti e/o dei beneficiari effettivi. In questo modo il lavoro dell'amministrazione tributaria e della magistratura sarebbe di gran lunga facilitato ed il fenomeno delle società fittizie avrebbe fine.

5. Tassazioni globali devono essere adottate come una soluzione reale per aumentare la redistribuzione e rispondere alle nuove sfide globali.

Nel contesto attuale, la tassazione globale ha il potenziale di rivestire funzioni globali chiave, come aumentare le entrate, redistribuzione e revisione del tasso. La creazione di tassazioni globali potrebbe anche accelerare il tanto necessario rafforzamento delle istituzioni democratiche mondiali con una certa apparenza di rappresentanza. CIDSE appoggia, in particolare, l'adozione di una tassa sulle transazioni valutarie (CTT) o di una più generale tassa sulle transazioni finanziarie (FTT).

Introduzione

La tassazione come priorità per lo sviluppo

Per molti decenni il dibattito sul finanziamento allo sviluppo si è concentrato esclusivamente sull'Assistenza ufficiale allo sviluppo (ODA). Tuttavia, l'ODA non è che una piccola percentuale nell'equazione dei finanziamenti allo sviluppo per molti paesi poveri. A partire dal 2000 l'ODA dei paesi OCSE ha raggiunto circa 75 miliardi di dollari all'anno.

Nel frattempo, nel corso dell'ultimo decennio, si è sviluppato, ed è cresciuto costantemente, un trasferimento netto⁵ di risorse finanziarie dai paesi poveri a quelli ricchi. Da un saldo di 46 miliardi di dollari in favore dei paesi in via di sviluppo nel 1995, si è passati ad un saldo negativo di 658 miliardi nel 2006 (comprese le economie in transizione)⁶. Il saldo è diventato negativo, di recente, anche per i paesi sud sahariani, nonostante i flussi di aiuti relativamente più alti in quella regione. La ragione dietro a questa tendenza globale è che né i flussi di aiuti, né gli investimenti stranieri diretti, né le rimesse riescono a compensare il gravoso debito estero, gli squilibri nel commercio, la fuga di capitali e l'accumulo di beni/patrimoni esteri, in particolare delle riserve in valute estere in Cina⁷.

Tra questi fenomeni, debito e commercio sono stati indubbiamente l'oggetto di una buona fetta del dibattito internazionale, come si evidenzia dal fatto che sono i pilastri dell'Accordo di Monterrey. CIDSE ed altri hanno contribuito in maniera attiva al dibattito sull'insostenibilità del debito dal punto di vista dello sviluppo umano⁸. In base a studi condotti in Malawi, Mozambico, Tanzania ed Uganda prima che il vasto pacchetto multilaterale per la riduzione del debito fosse annunciato durante il Summit dei G8 a Gleneagles nel 2005, è stato stimato che ben un quarto delle entrate di quei paesi era dirottato per il pagamento del debito, altrimenti sarebbe stato disponibile per il finanziamento degli MDG⁹. I rischi associati alla liberalizzazione del commercio sono stati denunciati ampiamente anche dalle ONG, soprattutto a proposito di agricoltura e servizi¹⁰. Un documento di lavoro del FMI del 2005 avverte, inoltre, che i paesi più poveri non sono riusciti a recuperare dalle fonti di reddito interne quanto hanno perso a causa della riforma del commercio¹¹.

La creazione di riserve di valuta estera ha due aspetti. Per i paesi in via di sviluppo può essere un modo efficace, benché dispendioso, di ridurre la propria vulnerabilità nei confronti di scosse esterne e crisi finanziarie, così come di ridurre la propria dipendenza del FMI. Allo stesso tempo, però, contribuisce agli squilibri globali.

In confronto a debito, commercio ed investimenti, le fughe di capitali illecite hanno ricevuto scarsa attenzione da parte della comunità internazionale per lo sviluppo. È un fatto ancora più sorprendente se si considera che la posta in gioco è molto alta. È molto difficile darne una stima esatta: il mondo offshore non si presta ad essere delineato con precisione ed è ammantato di una pervasiva cultura di segretezza. Per di più, alcune delle violazioni più famose riguardano questioni di tassazione interna/nazionale/domestica (spesso colpita gravemente dalla competizione fiscale e da altri aspetti del sistema finanziario internazionale). Sono state condotte diverse valutazioni della portata del problema¹². È difficile tracciarne un quadro globale a causa della natura frammentaria delle valutazioni che, per di più, si sovrappongono. Alcune stime importanti sono elencate di seguito:

⁵ trasferimenti netti si riferiscono ai flussi di capitali netti meno gli interessi netti ed altri redditi da investimento.

⁶ UN DESA "World Economic Situation and Prospects", 2007. New York: Dipartimento delle Nazioni Unite per gli affari economici e sociali <http://www.un.org/esa/policy/wess/wesp2007files/wesp2007.pdf>

⁷ Quando la Cina acquista dollari per costruire riserve di valuta estera, i flussi finanziari sono considerati negativi per la Cina e positivi per gli USA. <http://www.jubileeresearch.org/news/SNFinFloGKN1a.pdf>

⁸ V. CIDSE, "A Human Development Approach to Preventing New Cycles of Debt", Brussels, 2007.

⁹ Kapoor M, Kapoor S, "Financing Development Towards the MDGs What Needs to be Done?", Heinrich Böll Foundation North America, 2005

¹⁰ V. CIDSE, "Justice not Charity: Policy Recommendations to Donors ahead of the G8 Summit" 2005, Brussels, 2005.

¹¹ Baunsgaard T., Keen M., "Tax Revenue and (or?) Trade Liberalization", documento di lavoro del FMI, 2005.

¹² V. una serie di valutazioni raccolte dal TJN: http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=103

- Raymond Baker, nel suo libro “Capitalism’s Achilles Heel”, calcola che i flussi illeciti di denaro transnazionali si aggirino intorno a 1.1-1.6 *mille miliardi* di dollari all'anno, circa la metà da economie in via di sviluppo o in transizione. Secondo Baker, di questa considerevole somma che va dai 500 miliardi agli 800 miliardi di dollari, il 3% viene dalla corruzione, il 30-33% da attività criminali e circa il 65% dall'evasione fiscale. In altre parole, l'evasione fiscale costerebbe ai paesi in via di sviluppo dai 300 miliardi ai 520 miliardi di dollari. Dieci volte tanto gli “aiuti reali”.

Nel settembre 2007, l'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine (UNODC) e la Banca Mondiale hanno accettato le stime di Baker, pur non avendo ancora pubblicato i dati ottenuti da proprie ricerche indipendenti. Nelle loro parole “*il flusso transnazionale dei proventi di attività criminali, corruzione ed evasione fiscale è stimato tra i mille miliardi e 1,6 mille miliardi all'anno*”¹³.

Baker suddivide come segue le proprie cifre:

Flusso transnazionale di denaro sporco, in miliardi di dollari per anno	Basso	Alto
Criminalità	331	549
Corruzione	30	50
Commerciale, di cui:	700	1,000
<i>mis-pricing</i>	200	250
<i>Prezzo di trasferimento illegale</i>	300	500
<i>Transazioni false</i>	200	250
TOTALE	1,061	1,599

- Il Tax Justice Network (TJN) ha stimato nel 2005 che gli individui abbienti posseggono da soli 11,5 miliardi di dollari all'estero, causando perdite fiscali pari a 255 miliardi di dollari¹⁴. Ciò include forme legali ed illegali di evasione ed elusione fiscale, ma esclude gli abusi fiscali commessi dalle imprese, che potrebbero essere molto più grandi.
- Lo studioso inglese UK Alex Cobham ha calcolato che la perdita fiscale per i paesi in via di sviluppo sia di 385 miliardi di dollari¹⁵; di questi, 285 miliardi derivano dal settore informale (egli stima che la sua formalizzazione porterebbe plausibilmente 113 miliardi alle entrate pubbliche), 50 miliardi sono nascosti offshore ed altri 50 sono attribuibili al *transfer mis-pricing* delle imprese.
- Nel maggio 2008 Christian Aid ha pubblicato un rapporto, nel quale il costo delle strategie di *mis-pricing* e le false fatturazioni ammonterebbero ad una perdita (cauta) di 160 miliardi di dollari all'anno per i paesi in via di sviluppo¹⁶.

Non si può che essere d'accordo con l'affermazione della Banca Mondiale: “*il furto di patrimoni pubblici ai paesi in via di sviluppo è un problema enorme e grave*”. Ciò che continua a sorprendere, tuttavia, sono gli sforzi risibili compiuti dalle istituzioni internazionali per lo sviluppo per contrastare questa massiccia spoliatura globale ai danni dei paesi più poveri.

La tassazione finanzia meglio lo sviluppo

¹³ *Stolen Assets Recovery (StAR) Initiative*, “Challenges, Opportunities, and Action Plan”, settembre 2007.

¹⁴ http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=103

¹⁵ “Tax Evasion, Tax Avoidance and Development Finance”, *Queen Elizabeth House Working Paper Series* No. 129, Oxford, 2005.

¹⁶ “Death and taxes, the true toll of tax dodging”, maggio 2008

Al di là delle cifre del saccheggio dei patrimoni pubblici dei paesi in via di sviluppo – che necessitano senz'altro di maggiori ricerche – la comunità internazionale deve considerare la natura e la combinazione delle risorse per finanziare lo sviluppo. La sociologia sostiene che non c'è concessione senza un ritorno per il donatore¹⁷. Il dono pone chi lo fa in una posizione di superiorità rispetto a chi lo riceve, che si trova così in una posizione di dipendenza rispetto al donatore. La storia non fa che confermare quanto sarebbe fuorviante considerare il finanziamento allo sviluppo una mera pratica di soddisfazione di bisogni.

Una prospettiva a lungo termine tende a mostrare che la capacità di uno stato di compiere il proprio dovere nei confronti dei suoi cittadini non dipende solo dal suo percorso storico, ma anche dalla natura delle sue risorse:

- in molti stati del sud del mondo lo stato è un lascito relativamente recente del potere coloniale. In seguito, il processo democratico è stato indebolito da varie forme di ingerenza esterna nel contesto della Guerra Fredda. Simili strategie di dominazione, come quella degli Stati Uniti in America Latina, o della Francia in Africa, ad esempio, hanno aiutato numerosi regimi corrotti e tirannici a salire al potere;
- la ricerca storica dello studioso britannico Mick Moore¹⁸ sottolinea lo stretto rapporto tra ciò che chiama “sviluppo politico”, cioè democratizzazione, ed entrate pubbliche. Egli ha scoperto che gli stati che dispongono di un'amministrazione sofisticata per riscuotere le tasse tendono ad essere più responsabili nei confronti dei propri cittadini ed a fornire loro i servizi essenziali, sicurezza e giustizia. Sul versante opposto, più uno stato dipende da quelle che Moore chiama “entrate immeritate” - risorse che non richiedono un grande impegno amministrativo, come il petrolio ed altre risorse naturali – meno quello stato tende a servire i propri cittadini. Tali guadagni facili, infatti, incoraggiano lo sviluppo di regimi autoritari. Lo stato diventa, così, un obiettivo facile per i parassiti interni ed esterni, come i cosiddetti “signori della guerra”, i paesi confinanti o le compagnie estrattive transnazionali. In maniera analoga, un'elevata dipendenza dall'assistenza esterna può spingere i governi a rendere conto ai donatori stranieri piuttosto che ai propri cittadini. Paradossalmente, gli aiuti rischiano di danneggiare lo sviluppo della democrazia. La storia dell'indebitamento dei paesi del sud non può che confermare tale osservazione. Numerosi popoli del sud si sentono privati della propria sovranità da parte dei loro creditori internazionali. Le condizionalità della Banca Mondiale e del FMI, già denunciate più volte, che sono state associate all'assistenza allo sviluppo ed alla cancellazione del debito hanno, nei fatti, impedito a molti governi asiatici, sudamericani ed africani di attuare nel corso degli ultimi decenni le politiche richieste dai loro cittadini.

In qualità di rete internazionale di organizzazioni cattoliche per lo sviluppo impegnate nella richiesta per una più equa distribuzione della ricchezza tra i paesi, CIDSE ritiene che la tassazione dovrebbe essere al cuore dell'attività finanziaria per lo sviluppo.

Il primo capitolo del presente documento mostra come la dottrina sociale cattolica (DSC) e l'opzione preferenziale per i poveri forniscono una base solida per invocare la giustizia fiscale; il secondo capitolo sostiene che i rapidi cambiamenti globali, pur mettendo alla prova i sistemi fiscali esistenti, forniscono anche opportunità per rinnovare la giustizia fiscale; infine, saranno fatte alcune raccomandazioni che potrebbero fungere da gradino di lancio per una giustizia fiscale internazionale.

¹⁷ Mauss M., “An essay on the gift: the form and reason of exchange in archaic societies”, *Année Sociologique*, 1923-1924.

¹⁸ V. in particolare Moore M., “Death without taxes: aid dependency, democracy and the fourth world”, Institute of Development Studies (IDS), Sussex University, febbraio 1997 e “Taxation and political development”, IDS, giugno 1999. V. anche <http://www2.ids.ac.uk/gdr/cfs/pdfs/Wp280.pdf>; <http://taxjustice.blogspot.com/2008/01/how-to-build-state.html>; http://www.aei.org/publications/pubID.27798/pub_detail.asp

Capitolo I

Giusta distribuzione di benessere e potere al cuore della dottrina sociale cattolica

Dignità e sviluppo umano

La dignità di ogni uomo e di ogni donna è al cuore della dottrina sociale cattolica. Lo scopo ultimo è *“costruire un mondo, in cui ogni uomo, senza esclusioni di razza, di religione, di nazionalità, possa vivere una vita pienamente umana, affrancata dalle servitù che gli vengono dagli uomini e da una natura non sufficientemente padroneggiata; un mondo dove la libertà non sia una parola vana”* (Populorum Progressio, 47)¹⁹. La libertà dalle servitù implicherebbe che i bisogni umani non devono restare insoddisfatti, pertanto i poveri dovrebbero avere opportunità realistiche di condurre vite dignitose.

La dottrina sociale cattolica concepisce la dignità e la libertà come un imperativo individuale e collettivo. *“La solidarietà mondiale, sempre più efficiente, deve consentire a tutti i popoli di divenire essi stessi gli artefici del loro destino. Il passato è stato troppo spesso contrassegnato da rapporti di forza tra nazione e nazione”* (Populorum Progressio, 65). Come abbiamo già rimarcato, una dipendenza eccessiva da risorse esterne può essere una forma di servitù per un paese. Al contrario, la mobilitazione delle risorse interne, in particolare delle tasse, favorisce l'autonomia delle nazioni.

La destinazione universale dei beni della terra

Già con la Rerum Novarum (1893) Papa Leone XIII, pur ribadendo il diritto alla proprietà privata, affermava che *“l'uso”* dei beni, pur nella libertà, è subordinato alla loro destinazione originaria come beni creati. Da allora, la Chiesa ha insistito più volte sia sulla legittimità della proprietà privata sia sui suoi limiti. *“Dio ha destinato la terra e tutto quello che essa contiene all'uso di tutti gli uomini e di tutti i popoli, e pertanto i beni creati debbono essere partecipati equamente a tutti, secondo la regola della giustizia, inseparabile dalla carità”* (Gaudium et Spes, n. 69).

L'enciclica Populorum Progressio (n. 22) è anch'essa molto chiara in proposito: *“Tutti gli altri diritti, di qualunque genere, ivi compresi quelli della proprietà e del libero commercio, sono subordinati ad essa [la carità]”*. Citando S. Giovanni (3, 17) *“Se qualcuno, in possesso delle ricchezze che offre il mondo, vede il suo fratello nella necessità e chiude a lui le sue viscere, come potrebbe l'amore di Dio abitare in lui?”* e S. Ambrogio: *“Non è del tuo avere, afferma sant'Ambrogio, che tu fai dono al povero; tu non fai che rendergli ciò che gli appartiene. Poiché è quel che è dato in comune per l'uso di tutti, ciò che tu ti annetti. La terra è data a tutti, e non solamente ai ricchi”* (De Nabuthe, c. 12, n. 53), Paolo VI concludeva che *“Nessuno è autorizzato a riservare a suo uso esclusivo ciò che supera il suo bisogno, quando gli altri mancano del necessario. (...) il diritto di proprietà non deve mai esercitarsi a detrimento dell'utilità comune”* (Populorum Progressio, n. 23). Inoltre, afferma, *“spetta ai poteri pubblici adoperarsi a risolvere”* il conflitto tra i diritti della proprietà privata e la necessaria redistribuzione. Più recentemente, in Centesimus Annus (30), Giovanni Paolo II ha sottolineato, dopo Gaudium et Spes (69; 71), che *“La stessa proprietà privata ha per sua natura anche una funzione sociale, che si fonda sulla legge della comune destinazione dei beni”*.

La dottrina sociale cattolica, dunque, pone in discussione la linea di pensiero economica tradizionale che tende a considerare la proprietà privata come un diritto assoluto e le tasse come un costo per la società.

Opzione preferenziale per i poveri

¹⁹N.D.T.: per questa e le seguenti citazioni ci si è rifatti alle traduzioni ufficiali consultabili presso il sito <http://www.vatican.va>

Gesù insegna: “ogni volta che avete fatto queste cose a uno solo di questi miei fratelli più piccoli, l'avete fatto a me” (Matteo, 25: 40)²⁰. In tempi di globalizzazione il destino dei più poveri del mondo diventa l'indicatore della nostra umanità comune. Lo sviluppo e la giustizia sociale sono considerati di grande utilità per tutti noi: “L'elevazione dei poveri è una grande occasione per la crescita morale, culturale ed anche economica dell'intera umanità” (Centesimus annus, 28).

Partendo da quello stesso principio, Giovanni Paolo II ribadisce ciò che presenta come “un elementare principio di ogni sana organizzazione politica, cioè che gli individui, quanto più sono indifesi in una società, tanto più necessitano dell'interessamento e della cura degli altri e, in particolare, dell'intervento dell'autorità pubblica” (Centesimus Annus, n. 10).

Prosegue spiegando che lo stato “non può limitarsi a «provvedere ad una parte dei cittadini», cioè a quella ricca e prospera, e non può «trascurare l'altra», che rappresenta indubbiamente la grande maggioranza del corpo sociale; (...) si deve avere un riguardo speciale ai deboli e ai poveri. La classe dei ricchi, forte per se stessa, ha meno bisogno della pubblica difesa; la classe proletaria, mancando di un proprio sostegno, ha speciale necessità di cercarla nella protezione dello Stato” (ibid.).

Tale principio fornisce una solida base per un sistema fiscale forte che sia attento a fornire ai poveri i servizi basilari ed a redistribuire la ricchezza tra tutti.

Linee guida per la giustizia fiscale

E' dovere dei cittadini sostenere il bene comune non solo attraverso la carità, ma anche pagando le tasse come atto di solidarietà. Le parole di Papa Paolo VI suonano come una sfida ai numerosi individui ed alle imprese private che cercano di evitare di pagare le tasse: “Ciascuno esamini la sua coscienza, che ha una voce nuova per la nostra epoca. È egli pronto a sostenere col suo denaro le opere e le missioni organizzate in favore dei più poveri? a sopportare maggiori imposizioni affinché i poteri pubblici siano messi in grado di intensificare il loro sforzo per lo sviluppo?” (Populorum Progressio, 47). Un sistema fiscale equo e ragionevole dev'essere stabilito in base alla “possibilità di pagare” ed ai bisogni da soddisfare (Gaudium et spes, 30²¹).

Lo stato dovrebbe mobilitare le risorse ed assicurarne l'uso prudente sotto il controllo democratico, al fine di raggiungere vari obiettivi:

- assicurare l'erogazione di servizi pubblici a tutti, per soddisfare i bisogni umani e consentire a tutti gli esseri umani di realizzare il proprio potenziale (in linea con la logica dietro il raggiungimento veloce dei MDG);
- incoraggiare la redistribuzione per contrastare le ineguaglianze e gli squilibri globali, e per porre fine alla discriminazione. Un'attenzione speciale dev'essere data ai poveri, soprattutto alle donne, agli emarginati ed ai gruppi con esigenze particolari. Affinché ciò sia giusto, sono necessari sistemi fiscali progressivi ed esenzioni per coloro al di sotto della soglia di povertà;
- regolare dove le forze di mercato falliscono;
- preservare i beni comuni, con riguardo particolare all'ambiente umani e naturale;
- usare il potenziale della solidarietà e della cooperazione internazionali a vantaggio dell'umanità.

La dottrina sociale cattolica enfatizza il ruolo cruciale della tassazione per raggiungere tali obiettivi per ogni comunità civile e politica²².

²⁰N.d.T.: per la traduzione di questo verso ci si è rifatti alla traduzione CEI, disponibile al sito <http://www.biblegateway.com/versions/index.php?action=getVersionInfo&vid=3&lang=5>

²¹ Gaudium et spes 30: “Il dovere della giustizia e dell'amore viene sempre più assolto per il fatto che ognuno, interessandosi al bene comune secondo le proprie capacità e le necessità degli altri, promuove e aiuta anche le istituzioni pubbliche e private che servono a migliorare le condizioni di vita degli uomini”.
http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_const_19651207_gaudium-et-spes_it.html

²² Compendio della dottrina sociale della Chiesa, 355

L'appello di Papa Paolo VI ai funzionari pubblici oltre 40 anni fa è più che attuale oggi, in un'epoca in cui i governi aumentano le esenzioni fiscali per i ricchi: *“Uomini di stato, su voi incombe l'obbligo di mobilitare le vostre comunità ai fini di una solidarietà mondiale più efficace, e anzitutto di far loro accettare i necessari prelevamenti sul loro lusso e i loro sprechi per promuovere lo sviluppo e salvare la pace”* (Populorum Progressio, n. 84).

Nel contesto di un'accresciuta internazionalizzazione, molti obblighi vanno oltre la capacità dello stato-nazione di adempiere al dovere di finanziare i beni pubblici globali. Quando povertà e sfruttamento piagano un numero immenso di persone, assumendo *“le proporzioni di una vera e propria questione sociale mondiale”*²³, la Chiesa sottolinea il bisogno di risposte strutturali, come la solidarietà internazionale, la disposizione di fondi globali ed una regolamentazione internazionale. Ciò si ricollega intimamente agli attuali dibattiti internazionali ed alle iniziative riguardanti la tassazione globale.

Capitolo II

La tassazione in un mondo in cambiamento. Sfide ed opportunità.

La tassazione svolge in genere diverse funzioni in stretta correlazione con quelle identificate dalla dottrina sociale cattolica, le 5 “R”:

- reddito: le tasse forniscono fondi pubblici per finanziare le politiche pubbliche;
- redistribuzione: le tasse possono ridurre la povertà e l'ineguaglianza sia per il loro impiego a favore dei più poveri sia per la loro struttura progressiva (per la quale la percentuale di aliquota fiscale aumenta con l'aumentare del reddito);
- regolamentazione: la politica fiscale può essere un elemento chiave della politica economica;
- revisione dei prezzi: la tassazione consente di riflettere nel prezzo di mercato di beni e servizi tutti i costi sociali della produzione (ad es. i costi ambientali) e consumo (ad es. il costo di alcuni beni sulla salute);
- rappresentanza: pagando le tasse, i cittadini danno in certo modo il mandato ai loro rappresentanti di usare i fondi pubblici in maniera responsabile e verificabile; pertanto rafforza i canali di rappresentanza.

I sistemi fiscali nazionali affrontano numerose sfide globali che mettono in dubbio le loro funzioni chiave. Alcune di queste sfide sono esaminate più avanti, assieme ad alcune opportunità per superarle:

- 1) maggiore diseguaglianza in contrasto con gli impegni per i MDG;
- 2) perdite fiscali imposte in contrasto con una maggiore autonomia per i governi del sud del mondo;
- 3) massimizzazione dei profitti in contrasto con una consapevolezza crescente della responsabilità sociale delle imprese;
- 4) paradisi fiscali, evasione fiscale e corruzione in contrasto con trasparenza e regolamentazione.

1. Maggiore diseguaglianza in contrasto con gli impegni per i MDG

A causa delle proporzioni drammatiche assunte dalla disparità all'interno e tra i paesi, i diritti sociali ed economici sono oggetto di una crescente mobilitazione sociale e di impegni internazionali.

Ineguaglianza all'interno e tra i paesi

La distribuzione della ricchezza è un problema vecchio quasi quanto l'umanità. Ad esempio, è abbastanza chiaro, ormai, che l'ingiustizia fiscale fu alla base del declino dell'Impero Romano. Salviano, un prete di Marsiglia vissuto nel V Secolo, dichiarò infatti che il popolo non aveva alcuna incentivo per combattere per l'impero. Allo stesso modo, la Rivoluzione francese fu causata in gran parte dal crescente scontento della borghesia costretta a pagare tasse pesanti per i privilegi di una nobiltà esentata invece dalle tasse. L'abolizione dei privilegi, nella notte del 4 agosto 1789, fu motivata dal rifugio di qualunque privilegio fiscale. L'espressione “Terzo Mondo” è stata coniata dal geografo

²³ Compendio della dottrina sociale della Chiesa; 208

francese Alfred Sauvy proprio in base al “Terzo Stato” della Rivoluzione francese, per indicare la maggioranza priva di potere.

Le ineguaglianze tra stati è aumentata in maniera drastica durante il XX Secolo. La ricchezza globale è detenuta da pochi e si concentra nel nord: il 2% degli adulti più ricchi del mondo possiede oltre la metà della ricchezza delle famiglie del pianeta, secondo uno studio recente di UNU WIDER sulla distribuzione della ricchezza globale²⁴, mentre la metà più povera della popolazione adulta globale ne possiede appena l'1%. In media, i cittadini statunitensi hanno 100 volte più degli indonesiani. Quasi tutti gli individui più abbienti vivono in Nord America, Europa e nei paesi ricchi dell'Asia Pacifica, mentre i paesi africani, l'India ed i paesi asiatici a basso reddito sono i terzultimi. Con l'eccezione della Cina, che si sta mettendo in parò con il resto del mondo, il divario tra i paesi continua ad aumentare²⁵. Il rapporto ONU del 2007 sui MDG riferisce che, tra il 1990 ed il 2004, la quota di consumo nazionale del quinto più povero della popolazione nelle regioni in via di sviluppo è diminuita dal 4,6% al 3,9%. A livello regionale, la disuguaglianza è più alta in assoluto in America Latina, nei Caraibi e nell'Africa sub sahariana, dove il quinto più povero della popolazione costituisce appena il 3% dei consumi od entrate nazionali.²⁶

Una profonda ineguaglianza non si è sviluppata solo tra paesi, bensì anche – con variazioni – all'interno dei paesi stessi. Se negli USA il 10% più ricco possiede il 70% dei beni in confronto ad appena il 3% posseduto dalla metà della popolazione meno abbiente, sempre secondo lo studio UNU WIDER, in Cina la ricchezza è distribuita in maniera più omogenea, con il 10% più ricco in possesso del 41% dei beni rispetto al 14% appartenente alla metà più povera della popolazione. Lo studio sostiene, inoltre, che la disparità nella distribuzione della ricchezza è molto più elevata della disparità di reddito.

La disparità è in crescita anche in quei paesi, ad esempio in Asia Orientale, in cui il quinto più basso della scala economica consuma meno: dal 7,3% nel 1990 al 4,5% nel 2004.

Ineguaglianza tra gruppi sociali

La globalizzazione ha effetti diversi anche i diversi gruppi sociali. Prove empiriche²⁷ dimostrano che i *poveri rurali* nei paesi in via di sviluppo guadagnano o perdono con l'apertura dei mercati a seconda che siano venditori o compratori netti di beni commerciabili; il secondo caso è la situazione della maggior parte dei paesi poveri. Inoltre, i poveri rurali devono affrontare gli effetti dell'eccessivo sfruttamento di risorse ambientali fragili, come deforestazione e carenza d'acqua, effetti collaterali della liberalizzazione del commercio e dell'orientamento all'esportazione.

Ineguaglianza tra uomini e donne

Le donne sono colpite in maniera eccezionale dalla globalizzazione, poiché costituiscono la maggioranza della popolazione povera. Le donne dipendono in gran parte dai servizi pubblici indeboliti dalla globalizzazione. Pertanto soffrono della carenza di servizi pubblici. Inoltre, un elevato numero di donne sono piccole coltivatrici su scala ridotta od a livello di sussistenza. Sono responsabili per le risorse idriche ed energetiche della casa ed incontrano gli ostacoli posti da un grave degrado ambientale.

Un'analisi della proprietà in base al genere suggerisce che le donne hanno più difficoltà degli uomini ad accumulare e mantenere patrimoni. Eppure, le strutture della distribuzione della ricchezza tra uomini e donne può avere un impatto decisivo sulle misure per la riduzione della povertà. Possedere beni aiuta a diminuire la vulnerabilità ed a migliorare il benessere, la produttività, l'uguaglianza e la posizione delle donne²⁸. La distribuzione di beni tra uomini e donne influenza anche la casa e gli schemi

²⁴ Davies J, Sandstorm S and Wolff E, “The World Distribution of Household Wealth”, UNU Wider, 2006.

²⁵ Chotikapanich D., Prasada Rao D.S., Griffiths W.E., Valencia V., “Global Inequality: Recent Evidence and Trends by Duangkamon”, UNU WIDER, Research Paper No. 2007/0, 2007.

²⁶ UN, “The Millennium Development Goals Report” 2007, New York 2007.

²⁷ V. Nissanke M, Thorbecke E. “Linking Globalization to Poverty”, UNU Policy Brief No. 2, 2007

di spesa per cibo, salute, educazione e servizi familiari, gli schemi domestici e, infine, anche le prospettive per i bambini.

Ineguaglianza e sviluppo

Una ricerca condotta di recente dalla Banca Mondiale conferma che l'ineguaglianza porta a schemi di povertà che saranno trasmessi alle generazioni successive, se non saranno prese misure adeguate. Anche il rapporto della Banca Mondiale su uguaglianza e sviluppo²⁹ avverte dei rischi legati alle relazioni di potere asimmetriche, che causano una perpetuazione delle ineguaglianze in potere, status e benessere, con effetti negativi su investimenti e crescita, questi ultimi considerati una precondizione per la riduzione della povertà. In un ambiente del genere, i benefici della globalizzazione saranno colti dai ricchi e dai potenti, come è evidenziato dai casi di Messico e Russia.

La crescente disuguaglianza rappresenta una vera sfida per la funzione di redistribuzione attribuita alle tasse. A livello nazionale i sistemi fiscali tendono ad essere sempre meno progressivi; a livello internazionale non esistono tasse sopranazionali che potrebbero costituire un sistema globale di redistribuzione.

La logica dietro gli impegni per i MDG

"Avremo tempo di raggiungere gli Obiettivi di sviluppo del millennio – a livello globale e nella maggior parte, se non in tutti i singoli paesi – ma solo se abbandoneremo l'indifferenza. Non possiamo vincere da un giorno all'altro. Il successo richiederà un'azione costante per tutto il decennio che ci separa dalla scadenza. Ci vuole tempo per preparare insegnanti, infermieri, ingegneri; per costruire strade, scuole, ospitali; per far crescere le piccole e grandi imprese in grado di creare il lavoro e le entrate necessari. Per questo dobbiamo cominciare ora. Dobbiamo più che raddoppiare l'assistenza allo sviluppo nel corso dei prossimi anni. Nient'altro contribuirà a raggiungere gli Obiettivi".

Segretario Generale delle Nazioni Unite Ban Ki-Moon, luglio 2007

C'è stata una simultanea tendenza storica verso il riconoscimento e la realizzazione dei diritti umani economici e sociali. In passato la comunità internazionale ha elaborato eccellenti dichiarazioni, come la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo – il cui sessantesimo anniversario sarà celebrato alcuni giorni dopo la Conferenza internazionale sul finanziamento allo sviluppo per esaminare l'attuazione dell'Accordo di Monterrey, nota anche come Conferenza di Doha, nel dicembre 2008 – o il Protocollo opzionale per i diritti economici, sociali e culturali del 1968, adottato dall'ottava sessione del Consiglio delle Nazioni Unite per i diritti umani nel 2008. Purtroppo quelle convenzioni non potevano, da sole, rendere una realtà universale i diritti che proclamavano. A partire dal Vertice mondiale per lo sviluppo sociale a Copenhagen nel 1995 e, ancora più importante, il Millennium Summit nel 2000, la comunità internazionale ha adottato un approccio più pragmatico.

Gli Obiettivi di sviluppo del millennio (MDG) non sono pienamente soddisfacenti³⁰. Il loro maggior risultato, però, sono le tappe temporali che forniscono per ridurre in maniera significativa povertà e fame a livello internazionale e nazionale. Tali obiettivi, assieme ai più vaghi 'obiettivi per lo sviluppo concordati internazionalmente', sono stati più volte sottoscritti dagli Stati membri dell'ONU, così come da ogni singola istituzione internazionale. Le fasi temporali stabilite dai MDG hanno assunto un

²⁸ Deere C.D., Doss C.R., "Gender and the Distribution of Wealth in Developing Countries", UNU WIDER Research Paper No. 2006/115, 2006.

²⁹ Banca Mondiale, "Equity and Development", World Development Report, 2006, 2005.

³⁰ CIDSE, „More than a Numbers Game, Ensuring the Millennium Development Goals address Structural Injustice”, Brussels, 2005

carattere quasi vincolante, se non a livello legale almeno morale, dimostrando così un enorme potenziale di cambiamento.

Ciò potrebbe diventare ancora più potente nel medio e lungo termine. Non si può seriamente credere che la comunità internazionale sarà del tutto soddisfatta dopo aver (forse) dimezzato la povertà nel 2015 rispetto al 1990, lasciando fuori l'altra metà dei poveri del pianeta. La logica dietro i MDG, in qualità di impegni per la riduzione della povertà che si basano sui risultati, è probabilmente più forte persino degli stessi MDG e durerà ben oltre il 2015.

Finanziare il raggiungimento dei MDG

Concentrandosi su obiettivi misurabili in una data cornice temporale, i MDG sollevano anche la domanda fondamentale sui mezzi per raggiungerli. Il progresso in quest'area è stato scarso, come dimostra il Rapporto ONU sullo sviluppo del millennio del 2007³¹ (cfr. scheda 1: l'ODA manca di finanziare le aspirazioni allo sviluppo). Solo uno tra gli otto gruppi regionali sta rispettando i tempi per raggiungere tutti gli Obiettivi del millennio, mentre le carenze progettuali sono più gravi nell'Africa sub sahariana, ben lontana dal raggiungimento anche di un solo Obiettivo. Inoltre, i risultati positivi rischiano di essere annullati dai repentini aumenti nel prezzo del petrolio e dei generi alimentari in tutto il mondo, dalla crisi finanziaria globale e dalla minaccia di una recessione economica negli Stati Uniti, con le sue probabili conseguenze negative nel resto del mondo.

I mezzi per finanziare i MDG erano la ragione principale alla base della Conferenza internazionale sul finanziamento allo sviluppo tenutasi a Monterrey, in Messico nel 2002. Presso il Summit mondiale dell'ONU nel settembre 2005, uno dei temi più importanti è stato trovare le risorse necessarie per finanziare i MDG. Ha galvanizzato il dibattito sui meccanismi innovativi per finanziare lo sviluppo, tra i quali le tasse internazionali. A metà del tempo stabilito per la realizzazione degli Obiettivi, nel luglio 2007 il Segretario Generale delle Nazioni Unite Ban Ki Moon ha rammentato ai donatori gli impegni presi e ha chiesto loro di stabilire una tabella di marcia per aumentare i contributi. La Conferenza di revisione di Doha sarà un'altra opportunità per ricordare ad ogni attore le proprie responsabilità.

Scheda 1: l'ODA manca di finanziare le aspirazioni allo sviluppo

A partire dal 2000, l'ODA dei paesi OCSE ammonta ad una media di 75 miliardi di dollari l'anno. Buona parte di quegli aiuti sono gonfiati (v. scheda). Si calcola in generale che solo una parte di quella somma (che noi chiameremo '*aiuti reali*') è usata davvero nei paesi poveri per le loro priorità di sviluppo. Nell'Unione Europea le voci non considerate aiuto, come la cancellazione del debito, i costi per gli studenti stranieri ed i rifugiati ammontavano nel 2007 a 8 miliardi di euro, per un totale del 17% dell'intera ODA Europea per quell'anno. Inoltre, molto del denaro restante per lo sviluppo è talmente frammentato da avere scarsissimo effetto reale. In una relazione pubblicata nel 2008, l'OECD DAC rivela che 15 o più donatori fornivano complessivamente meno del 10% dell'aiuto totale di un paese nel caso di 24 paesi che hanno ricevuto aiuti nel periodo 2005-2006.

Scarsi progressi sono stati fatti per raggiungere i modesti Obiettivi di sviluppo del millennio. Questi obiettivi, riconosciuti a livello internazionale, sono stati sviluppati dall'ONU nel 2000 e miravano a dimezzare la povertà assoluta nel mondo entro il 2015. La mancanza di volontà politica di mantenere gli impegni per i finanziamenti non è certo nuova. Quasi 40 fa la maggior parte dei paesi ricchi si erano impegnati a devolvere lo 0,7% del proprio reddito nazionale lordo (RNL) all'ODA. Nel 2002 l'Accordo di Monterrey ed il Piano d'azione per l'Africa del G8 hanno ribadito che nessun paese avrebbe mancato i MDG per mancanza di finanziamenti. Eppure, con l'eccezione di pochi paesi nordici che hanno dedicato con costanza fino all'1% del loro reddito nazionale alla solidarietà internazionale, i donatori non hanno mantenuto le promesse.

In confronto ai livelli del 2002, quando l'ODA era di 58 miliardi di dollari, i volumi sono aumentati nel 2005 (107,1 miliardi) e nel 2006 (104,4 miliardi). Gli aumenti sono dovuti alle massicce

³¹ UN, "The Millennium Development Goals Report 2007", New York 2007

operazioni di annullamento del debito in Iraq e Nigeria organizzate dal Club di Parigi. Con la fine di quelle cifre elevate nel 2007, l'ODA totale dei paesi OCSE è scesa dell'8,4% a 103,7 miliardi (fonte: OECD-DAC, aprile 2008).

Con tante carenze, i donatori hanno dimostrato un notevole interesse nell'*efficacia degli aiuti*. Se per CIDSE l'uso efficiente delle risorse è un punto importante, i donatori potrebbero concentrarsi sulla qualità degli aiuti per trovare ragioni per non aumentarne la quantità. Hanno dimostrato anche una grande immaginazione, aggiungendo nuove categorie di spesa nel calcolo dell'ODA. La definizione di ODA è già stata ampliata per includere la riduzione del debito, il finanziamento all'educazione degli studenti stranieri ed alcune spese sopportate per ospitare i rifugiati. Altre categorie candidate ad essere inserite nei calcoli ODA, già incluse di fatto o soggette a discussioni, sono azioni per combattere i mutamenti climatici (vedi il risultato del Summit G8 nel 2008) e spese di *peacekeeping* (vedi, appunto, Haas M. de e Beerthuizen M., "Financing of Peacekeeping Operations – A benchmark study", The Hague Netherlands Institute of International Relations, Clingendael, 2008). Alcuni paesi, come gli USA, propongono anche indicatori alternativi di un più ampio contributo nazionale allo sviluppo, tra cui aiuti privati, rimesse dei migranti e donazioni da parte di fondazioni private. (Fine scheda)

Si tratta di un'opportunità per incoraggiare il dibattito sulla tassazione. Fornire i servizi di base necessari a raggiungere MDG è una funzione chiave delle tasse. Finora, però, le questioni fiscali sono state a malapena inserite nel dibattito sui finanziamenti allo sviluppo, soprattutto per ragioni politiche. Nel 2001 il Segretario Generale delle Nazioni Unite ha commissionato il Rapporto Zedillo, per raccomandare strategie per il raggiungimento dei MDG, e ha giocato un ruolo importante nella definizione dell'agenda della prima conferenza sul finanziamento allo sviluppo di Monterrey nel 2002. Il rapporto dava grande rilievo al tema delle tasse. Tuttavia, soprattutto a causa dell'opposizione dei paesi OCSE, la tassazione interna è stata citata solo sotto uno dei pilastri dell'Accordo di Monterrey, "mobilitazione delle risorse interne". Le tasse internazionali, intanto, continuano ad essere tabù nel linguaggio dell'ONU per via della rigida opposizione degli USA e di altri paesi, ma il riferimento a "forme innovative di finanziamento" o "contributi" volontari è stata ritenuta accettabile nella Dichiarazione finale del Summit mondiale del 2005.

Data la centralità della tassazione in qualsiasi strategia di finanziamento allo sviluppo, l'argomento sarà trattato di nuovo. Prima sarà, si spera durante la Conferenza di revisione di Doha, meglio sarà.

Conclusioni

Per CIDSE la fornitura dei servizi basilari per realizzare i diritti umani fondamentali, a partire da quel minimo compreso nei MDG, deve provenire da fonti di finanza pubblica prevedibili e solide, la prima delle quali è la tassazione. Allo stesso tempo, la comunità internazionale non dovrebbe scollegare la lotta alla povertà dalla lotta alle ineguaglianze, poiché anche la povertà è una nozione relativa. CIDSE raccomanda che i sistemi fiscali nazionali siano più favorevoli per i poveri e chiede la creazione di un sistema fiscale internazionale per combattere l'ampliarsi delle diseguaglianze globali.

2. Perdite fiscali imposte in contrasto con una maggiore autonomia per i governi del sud del mondo

Perdite fiscali causate da fattori esterni

La formulazione di una politica fiscale non è, per numerosi paesi in via di sviluppo, solo una questione interna. Mettendo da parte la notevole influenza dei rispettivi passati coloniali sullo sviluppo dei loro sistemi fiscali, esistono altri fattori esterni più recenti che hanno influenzato le loro attuali politiche fiscali, soprattutto in Africa. Negli ultimi decenni la condizionalità degli aiuti ed il programma di liberalizzazione del commercio hanno modellato pesantemente i sistemi fiscali di molti di quei paesi.

Ruolo della consulenza politica delle istituzioni finanziarie internazionali

Durante la crisi del debito dei primi anni Ottanta, il FMI – come parte dei suoi Programmi di aggiustamento strutturale – ha imposto obblighi ingenti per la riforma fiscale ai paesi indebitati, per scongiurare ogni possibilità di una loro mancata restituzione del debito, a prescindere dal carattere progressivo delle strutture fiscali prese in considerazione. Al contrario, l'evidenza suggerisce che il FMI continua a promuovere l'attuazione sistematica dell'IVA regressiva, senza curarsi del suo impatto distribuzionale³². I Programmi di aggiustamento strutturale non hanno solo indebolito i meccanismi di redistribuzione, ma anche la capacità dello stato di regolare l'economia: due funzioni fondamentali della tassazione. In parallelo, i programmi del FMI e della Banca Mondiale hanno condotto alla liberalizzazione commerciale e finanziaria, privando così molti paesi delle entrate di solito apportate dalle tariffe doganali, fonte indispensabile di reddito³³. In Camerun, ad esempio, le tariffe doganali costituivano il 56% delle entrate fiscali nel 1992 contro il 35% nel 2000. Gli accordi del GATT e, successivamente, quelli del WTO hanno rafforzato quella tendenza. La dipendenza dalle tasse sul commercio è ancora maggiore negli stati che appena usciti da un conflitto: ad es. forniscono il 60% delle entrate governative complessive della Sierra Leone³⁴.

Peggio ancora, quelle politiche sono state imposte come condizioni per i prestiti, per l'annullamento del debito o per gli aiuti ai paesi in via di sviluppo, lasciando loro pochissimo potere decisionale e minando, perciò, la responsabilità dei loro governi nei confronti dei propri cittadini. Ciò vale soprattutto per Banca Mondiale, il cui rapporto annuale “Doing Business” - assieme al suo indice *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA), sul quale le banche di sviluppo multilaterale ed alcuni donatori bilaterali basano le proprie decisioni per il finanziamento – valuta l'attrazione dei paesi in via di sviluppo per gli investimenti diretto all'estero (IDE) soprattutto in base alla loro politica fiscale.

I paesi che hanno scelto di non attuare in maniera rigorosa le politiche fiscali influenzate (o imposte) dall'esterno sono stati colpiti relativamente di meno. È ampiamente riconosciuto che alcuni paesi asiatici hanno tratto maggiori vantaggi dalla globalizzazione perché hanno controllato in buona misura il ritmo e la portata della propria liberalizzazione commerciale e finanziaria³⁵.

Maggiore mobilità di capitali e multinazionali

La globalizzazione di commercio e finanza ha permesso alle imprese multinazionali ed a ricchi individui di investire dove potevano pagare meno tasse, incentivando così una feroce competizione fiscale tra giurisdizioni. In una competizione così accesa, che influenza paesi sviluppati e non, le aliquote fiscali e gli oneri fiscali sul capitale diminuiscono costantemente, causando uno spostamento delle tasse su fattori meno mobili, come il lavoro ed i consumi. Il risultato è un forte aumento nella disuguaglianza, tra nazioni ed al loro interno.

Le economie in via di sviluppo cercano di attrarre gli investimenti esteri garantendo esoneri fiscali temporanei o riduzioni delle tasse, stabilendo zone di libero scambio e di movimento libero di entrate al di fuori del paese; in questo modo abbandonano piccoli benefici e discriminano le imprese locali. L'evidenza di questo fenomeno è visibile in tutto il mondo: in Europa le imposte sulle imprese sono calate da circa il 50% negli anni Settanta al 32,5 % nel 1999, ed al 29,8% nel 2003. Dal 1994 la Repubblica del Sud Africa ha abbassato le tasse alle imprese dal 48% al 30%. Mauritius, piccola isola

³² Lauren Damme, Tiffany Misrahi and Stephanie Orel “Taxation Policy in Developing Countries What is the IMF’s Involvement?”, documento di consultazione per il Bretton Woods Project, aprile 2008.

³³ “International Finance, Tax Competition and Offshore Financial Centers”: http://www.idrc.ca/en/ev-67839-201-1-DO_TOPIC.html

³⁴ Ole Therkildsen, “Taxation and state-building with a (more) human face”, DIIS Policy Brief, ottobre 2008.

³⁵ Wang J., “Financial Liberalization in East Asia: Lessons from Financial Crises and the Chinese Experience of Controlled Liberalization”, 2005

vicina, impone meno dell'1% di imposte alle compagnie. L'ILO stima che le zone di libero scambio siano oggi 2.700 in oltre 100 paesi contro le 79 nel 1975 in soli 25 paesi³⁶.

Allo stesso tempo, per attrarre investitori stranieri vengono offerte svariate esenzioni fiscali, soprattutto tramite l'aumento delle zone di libero scambio. In un rapporto del 2008, il FMI fa giustamente notare: *“Gli incentivi fiscali nell’Africa sub sahariana sono usati molto di più rispetto agli anni Ottanta: più dei due terzi dei paesi della regione, infatti, offrono esenzioni fiscali temporanee per attrarre gli investimenti. È cresciuto in maniera drastica anche il numero di paesi che si avvalgono di zone libere offrendo esenzioni fiscali. Inoltre, i paesi più poveri si avvalgono di simili incentivi molto più che altri paesi a redditi medi nella stessa regione – ciononostante gli investimenti diretti esteri nella regione sub sahariana sono aumentati di poco negli ultimi vent’anni, ad eccezione del settore delle risorse. Incentivi simili non solo restringono la base imponibile, ma complicano l’amministrazione fiscale e comportano una massiccia perdita di entrate dall’economia tassata”*³⁷.

Questa analisi conferma quanto già denunciato da numerose organizzazioni della società civile in Africa ed in America Latina: secondo l'organizzazione cristiana *Juventud Obrera Cristiana* nicaraguense, *“in Nicaragua, in America Centrale ed in altri 80 paesi del mondo l’effetto delle zone di libero scambio è lo stesso: la creazione di economie chiuse esentate dalle tasse, dove le imprese possono operare con bassi costi sociali, di lavoro ed infrastrutture, e senza alcun obbligo ambientale né sociale”*³⁸.

Esenzioni fiscali per attori internazionali per lo sviluppo

I donatori sono stati a loro volta tra i principali beneficiari degli esoneri contributivi. Di fatto, la Banca Mondiale ed il FMI richiedono l'esenzione dall'IVA sulle tasse sull'importazione ed il reddito personale dei propri impiegati stranieri e locali, così come per gli impiegati stranieri dei loro *contractor*. Le agenzie ONU richiedono l'esenzione dall'imposta sugli utili solo per i propri *contractor* stranieri, mentre USAID chiede la medesima esenzione solo per *contractor* locali. Come sottolinea il ricercatore danese Ole Therkildsen, gli stati dei paesi in via di sviluppo *“sono spesso costretti ad amministrare una miriade di esenzioni che (...) pesano inutilmente sulle già vacillanti autorità fiscali ed incoraggiano la corruzione. Peggio ancora, sostengono la cultura dell'esenzione fiscale e trasmettono il messaggio pericoloso che i potenti possono sfuggire alla tassazione”*³⁹.

Effetto sullo sviluppo delle minori entrate

L'impatto sullo sviluppo di queste perdite fiscali imposte dall'esterno è stato pesante. Ha portato ad una riduzione di budget per gli investimenti in servizi sociali basilari o d una maggiore dipendenza dai finanziamenti esterni. I produttori esteri e le imprese multinazionali godono di condizioni favorevoli, mentre i produttori ed i piccoli imprenditori locali sono stati colpiti gravemente in numerosi paesi, in particolare in Africa ed in America Latina. La tassazione sul lavoro o le tasse indirette, come l'IVA, e le tariffe costituiscono una parte sempre crescente di entrate fiscali. Benché non vi sia un'analisi dei sistemi fiscali e della spesa pubblica in base al genere, la conclusione ovvia è che i poveri e le donne in particolare ne subiscono gli effetti negativi, mentre i vincitori della globalizzazione contribuiranno in maniera minima – tra le nazioni ed al loro interno⁴⁰. Ad esempio, è stato calcolato che il 10% più povero della popolazione brasiliana dedica il 27% delle loro entrate all'IVA, contro il 7% del 10% più ricco.

³⁶ Jean-Pierre Singa Boyenge, “Base de données du BIT sur les zones franches d’exportation”, ILO, 2006.

³⁷ Sanjeev Gupta and Shamsuddin Tareq, “Mobilizing Revenue: strengthening domestic revenue bases is key to creating fiscal space for Africa’s developmental needs”, IMF Finance & Development Quarterly, edizione sett. 2008, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2008/09/gupta.htm>

³⁸ JOC Nicaragua, dic. 2004.

³⁹ „Taxation and state-building with a (more) human face“, DIIS Policy Brief, ottobre 2008.

⁴⁰ Smith T., “Women and tax in South Africa” in Parliamentary Committee on the Quality of Life and Status of Women, CASE e Idasa, 2000.

L'apparente maggiore autonomia dei paesi in via di sviluppo

L'autonomia nella presa di decisioni dei paesi in via di sviluppo non deriverà, probabilmente, dal dibattito sull'efficacia degli aiuti, nonostante i vari appelli per la proprietà nazionale delle strategie di sviluppo. Le conferenze di Roma, Parigi ed Accra non hanno evidenziato una volontà genuina, da parte dei donatori, di abbandonare politiche economiche impositive nei paesi riceventi. Pertanto, dato l'equilibrio negativo dato dalle politiche fiscali imposte dall'esterno, l'indebolimento delle istituzioni internazionali di finanza e commercio cui assistiamo oggi potrebbe essere interpretato come un'evoluzione positiva per i paesi più poveri. Nella realtà, il quadro è più complesso.

Con il punto morto raggiunto nel *Round* di Doha sullo sviluppo, il WTO sta attraversando una crisi seria. Tuttavia, l'indebolimento di quel forum multilaterale imperfetto non implica necessariamente un vantaggio per i paesi meno abbienti. Le relazioni di potere tendono ad essere molto più brutali nei negoziati bilaterali in confronto a quelli multilaterali. A causa dello stallo del *Round* di Doha sullo sviluppo i paesi del nord del mondo hanno conseguito accordi commerciali bilaterali, la maggior parte dei quali si è rivelata dannosa per i paesi del sud, soprattutto per i più deboli. In particolare, gli Accordi di partenariato economico (EPA) che l'Unione Europea cerca di imporre ai paesi africani taglierebbero nettamente le risorse fornite dalle tasse sul commercio. Il Togo, ad esempio, subirebbe un crollo del 30% nelle entrate fiscali a causa degli EPA. Si stima che i paesi africani avrebbero bisogno del doppio degli aiuti europei per compensare perdite del genere, un raddoppio non solo molto improbabile, ma che rischierebbe di rafforzare la dipendenza degli stati africani dai donatori stranieri.

Le Istituzioni finanziarie internazionali (IFI) attraversano anche loro un periodo di serie difficoltà (vedi scheda). Ciononostante restano un interlocutore imprescindibile per numerosi paesi poveri, soprattutto in Africa.

(Scheda) Istituzioni finanziarie internazionali in crisi

La Banca Mondiale e il IMF sono stati creati a Bretton-Woods nel 1944 e si può dire che non siano mai stati riformati da allora. Già questo ha causato un serio problema di carenza di legittimità per quelle istituzioni.

Stanno subendo anche una crisi di mandato. Dopo la gestione della crisi del debito da parte del FMI, la crisi asiatica nel 1997-98 e quella argentina nel 2001, molti paesi asiatici e latinoamericani non desiderano avere mai più il sostegno del Fondo. Il FMI è stato incapace anche di prevenire la crisi *sub-prime* negli USA, l'instabilità generale della struttura finanziaria ed i suoi effetti globali. Sempre diffusa nel mondo è, perciò, la richiesta di una completa revisione del FMI.

Per quanto riguarda la Banca Mondiale, il fallimento delle sue raccomandazioni politiche è stato considerato così pesante che i paesi sudamericani hanno deciso di creare la propria Banca del Sud. In Africa molti paesi guardano alla Cina per nuovi prestiti. Anche alcuni donatori del nord del mondo, come Norvegia, Regno Unito, i Paesi Bassi ed il parlamento italiano, hanno iniziato a mettere in discussione le condizioni imposte dalla Banca.

Per le istituzioni di Bretton-Woods la crisi è diventata anche finanziaria. Il FMI ha perso quasi tutti i clienti ed è stato costretto ad un ridimensionamento nel 2007. La sua attività, però, è aumentata di nuovo a causa della crisi finanziaria globale. La Banca sembra essere meno minacciata, ma la Norvegia, tagliando il 25% dei suoi contributi pianificati alla Banca Mondiale, ha dimostrato che i donatori possono ridurre il proprio contributo a meno che quell'istituzione non cambi le proprie politiche.

Nonostante tutto, il FMI e la Banca Mondiale mantengono una posizione centrale all'interno della comunità dei donatori. La maggior parte dei creditori all'interno dell'OCSE si basano sulle analisi sulla sostenibilità del debito fatte dal Fondo per decidere le politiche di prestito. Le attuali discussioni all'interno del G8 e del G20 sull'idea di una carta sui prestiti responsabili (o sostenibili) finirà probabilmente per dare ancora più peso a quelle analisi. In maniera simile il processo ancora in corso sull'efficacia degli aiuti – Roma nel 2003, Parigi nel 2005 ed Accra nel settembre 2008 – rafforzerà probabilmente il ruolo centrale della Banca Mondiale e del FMI nel quadro globale degli aiuti. Esiste il rischio, infatti, che il coordinamento e l'allineamento dei donatori, diventate parole chiave nel dibattito, rafforzino la posizione delle IFI piuttosto che le strategie nazionale di sviluppo dei paesi

riceventi. Il già citato CPIA della Banca Mondiale, che include considerazioni sulle politiche fiscali, giocherà probabilmente un ruolo centrale nel processo (vedi in proposito *Roberto Bissio “Applicazione dei criteri per la valutazione periodica delle collaborazioni globali per lo sviluppo – come è stato definito nell’Obiettivo di sviluppo del millennio 8 – dalla prospettiva del diritto allo sviluppo: la Dichiarazione di Parigi sull’efficacia degli aiuti*, Rapporto del Gruppo di lavoro sul diritto allo sviluppo all’Ottava sessione del Consiglio per i diritti umani, dicembre 2007). Nel dibattito sul rinnovamento della struttura finanziaria globale il FMI potrebbe avere un ruolo centrale ed accrescere il proprio potere, mentre manca ancora una riforma sostanziale ed interna sulla voce e la partecipazione dei paesi in via di sviluppo ed una maggiore responsabilità.
(Fine scheda)

Nella realtà l’indebolimento delle istituzioni economiche internazionali ha avuto un effetto diverso per ogni paese in via di sviluppo. Alcuni hanno trovato altre fonti di finanziamento esterno rispetto ai donatori occidentali: Cina, Brasile ed India in particolare offrono un’alternativa a molti paesi africani ricchi di materie prime. Questo indebolimento della dipendenza dalle IFI potrebbe essere un bene, in molti casi, poiché crea un più ampio spazio decisionale, ma potrebbe essere anche un male, in caso di governi corrotti ed autoritari. Inoltre, seppure dalla Cina, ci sarebbe comunque dipendenza. Altri paesi hanno accumulato riserve monetarie o creato nuove istituzioni regionali, come in Asia ed America Latina, per non dipendere oltre dalla Banca Mondiale ed il FMI. Alcuni paesi, però, sono ancora in stato di forte dipendenza dalle IFI, tra cui la maggior parte dei paesi poveri fortemente indebitati. L’influenza delle IFI sarà in calo a livello globale, tuttavia è ancora molto forte in piccoli gruppi di paesi.

Conclusioni

Le politiche fiscali influenzate dall’esterno hanno due effetti negativi principali: a livello di contenuto sono sempre state retrograde, a favore dei ricchi anziché attente alla redistribuzione; a livello di processo, hanno impedito all’elaborazione di una politica fiscale di svolgere il proprio ruolo fondamentale nell’incoraggiare la responsabilità dello stato nei confronti dei suoi cittadini. La moltiplicazione di esenzioni, siano a favore delle multinazionali o dei donatori ha una funzione chiave in quel contesto. CIDSE ritiene che la costruzione dello stato sia centrale per lo sviluppo e che debba essere riconosciuta l’importanza del ruolo svolto da una tassazione equa, trasparente ed efficiente nella formazione dello stato. L’indebolimento delle istituzioni economiche multilaterali crea numerose incertezze. In alcuni casi dà luogo ad una maggiore autonomia, ma i paesi più deboli corrono il serio rischio di perdere nei negoziati bilaterali. Inoltre, ci sono molti dubbi sulla capacità della debole *governance* globale attuale di rispondere con coraggio alle tendenze regressive dei sistemi fiscali di tutto il mondo. Le autorità pubbliche di nord e sud potrebbero anche avere interessi comuni in un’azione più forte e globale contro l’erosione del sistema fiscale.

3) massimizzazione dei profitti in contrasto con una consapevolezza crescente della responsabilità sociale delle imprese

Mis-pricing

Oltre a beneficiare dei privilegi fiscali a causa della competizione fiscale intergovernativa, le multinazionali hanno tratto vantaggio dal notevole commercio tra le loro molteplici imprese (circa il 60% del commercio mondiale⁴¹), per sviluppare complesse strategie di *mis-pricing* con lo scopo di evitare di pagare le tasse (ad es. *transfer mis-pricing*). Di regola le Linee guida OCSE affermano che i beni scambiati tra due sussidiarie dello stesso gruppo devono essere a prezzo di mercato – principio della reciproca indipendenza delle parti. Se non sono venduti a prezzo di mercato, allora si parla di *transfer mis-pricing*, che è illegale. Poiché la maggior parte delle multinazionali proviene da paesi OCSE, dovrebbero attenersi a tali leggi, anche per le operazioni nei paesi a basso reddito (LIC). Le autorità fiscali, però, per verificare che i beni siano scambiati a prezzo di mercato, devono conoscere qual’è quel prezzo. Ciò potrebbe essere difficile per beni intangibili (proprietà intellettuale, marchi,

⁴¹ Cifra OCSE citata in Murphy R., „Country-by-Country Reporting“, Tax Justice Briefing, marzo 2008.

loghi, marketing, assicurazioni, consulenza finanziaria, ecc.), parti di prodotti non finiti e quando il commercio in un settore particolare è altamente concentrato tra poche compagnie. I LIC, inoltre, dispongono solitamente di mercati interni limitati, senza altre imprese che commerciano in quei beni, quindi non hanno un termine di paragone e non hanno idea di quale sia il prezzo di mercato.

Come risultato, è sorta un'intera industria della contabilità, che si occupa di determinare i prezzi di trasferimento e di giustificarli alle autorità fiscali. Le multinazionali usano quelle complesse strategie di *mis-pricing* per spostare i propri profitti da paesi con tassazione alta a paesi o territori con tassazione bassa. I rapporti annuali e gli standard delle multinazionali non forniscono informazioni precise paese per paese riguardo alle zone di azione dell'impresa né sui volumi d'affari, i profitti e le tasse pagate per ogni anno fiscale. Tali strutture di tariffazione falsificata e schemi distorti di capitale, uniti alla mancanza di trasparenza, sono i canali principali per evitare le tasse. Nonostante la scarsità dei dati disponibili, un'inchiesta del *The Guardian* ha scoperto che grandi compagnie del commercio di banane avevano creato un sistema tale da sistemare la maggior parte dei loro profitti in paradisi fiscali, come le Bermuda, le Isole Cayman, Jersey e le Isole Vergini britanniche⁴². Alle amministrazioni fiscali resta poco, sia in paesi consumatori, come gli USA e le nazioni europee, sia nei paesi produttori, come quelli in Centro America. In Guatemala, il *Centro internacional de investigacion sobre derechos humanos* – un'organizzazione partner CIDSE – ha rivelato nel 2006 che le multinazionali, tra cui Kellogg's, Colgate-Palmolive e la compagnia mineraria Montana, hanno abusato delle leggi sulle esenzioni fiscali. Il costo per il Guatemala è stato stimato di almeno 400 milioni di dollari l'anno: il 10 % del suo bilancio⁴³. La perdita globale per i paesi in via di sviluppo causata dal *mis-pricing* è stata calcolata, nel 2000, per 50 miliardi di dollari annui – quasi l'ammontare totale dell'ODA in quel periodo.⁴⁴

Nel maggio 2008, Christian Aid ha pubblicato un rapporto intitolato “Death and Taxes: the true toll of tax dodging”, in cui si stima che il costo per i paesi in via di sviluppo raggiunga i 160 miliardi di dollari l'anno. Secondo il rapporto, “tra il 2000 ed il 2015 l'evasione fiscale illegale collegata al commercio sarà responsabile, da sola, di qualcosa come 5,6 milioni di morti tra i bambini nel mondo in via di sviluppo. Quasi 1.000 al giorno. La metà è già morta”

Entrate dalle risorse naturali

La questione di quanto resti da guadagnare per i paesi in via di sviluppo è ancora più spinosa nel settore delle industrie estrattive. Negli ultimi anni si è assistito ad un aumento esplosivo dei prezzi delle materie prime, anche se con forti fluttuazioni. La società di consulenza Global Insight ha rivelato che i fondi sovrani della Nigeria sono aumentati del 291% nel 2007 e quelli dell'Angola dell'84% nello stesso anno⁴⁵. Questo fenomeno è cresciuto ulteriormente a causa del ruolo sempre più importanti di paesi emergenti, come Cina ed India, ed a causa della speculazione scatenata dai fondi *hedge*. La domanda e la competizione per l'accesso alle risorse naturali è cresciuta costantemente. Poiché numerosi paesi in via di sviluppo dispongono di risorse naturali, la domanda crescente dovrebbe rafforzare le loro entrate e, di conseguenza, le loro spese sociali. La realtà è ben diversa. Le circostanze nazionali ed internazionali impediscono alla popolazione di quei paesi, soprattutto alle comunità locali più colpite, di beneficiare di un uso sostenibile a livello sociale ed ambientale delle proprie risorse.

L'esplosione dei prezzi delle materie prime ha attratto comportamenti predatori ai danni dei paesi ospiti. Ciò evidente nel modo in cui vengono negoziati i contratti per l'estrazione delle risorse naturali:

⁴² Griffiths I., e Lawrence F., „Bananas to UK via the Channel islands? It pays for tax reasons”, *The Guardian*, 6 novembre 2007.

⁴³ „Guatemalans Denounce Tax Evasion“, *Prensa Latina*, comunicato stampa 19 giugno 2006.

⁴⁴ Oxfam, “Tax havens: Releasing the hidden billions for poverty eradication”, *Oxfam Briefing Papers*, Oxford, 2000.

⁴⁵ Global Insight, „Sovereign Wealth Fund Tracker“, Londra, 2008

il paese ospite riceve, di solito, solo una frazione delle entrate promesse⁴⁶, spesso a discapito delle comunità scacciate per fare spazio all'attività estrattiva⁴⁷.

- Estorsione e corruzione sono metodi facili di accumulare ricchezza per i funzionari governativi dei paesi in via di sviluppo ricchi di materie prime. Il Senato degli Stati Uniti ha riferito nel 1999 che Omar Bongo, presidente del Gabon dal 1967, ha trasferito in maniera sistematica l'8,5% di fondi pubblici al suo conto privato presso la Citibank di New York⁴⁸. A soffrirne è l'amministrazione responsabile e trasparente. I contratti firmati per accedere e sfruttare le risorse estrattive beneficiano solo le *élite* locali e le loro controparti nelle imprese multinazionali, mentre le preoccupazioni ambientali e l'interesse della popolazione vengono messi da parte⁴⁹.
- Talvolta i governi nazionali, pur avendo le migliori intenzioni di servire il bene comune, mancano delle capacità e del potere di negoziazione per ottenere accordi giusti con le imprese straniere e per controllarne l'adempimento⁵⁰. Alcuni governi non hanno controllo sufficiente su certe zone del loro territorio, consentendo ai governanti locali (e spesso signori della guerra) di vendere illegalmente risorse preziose, ai danni delle comunità che abitano quelle regioni e delle loro generazioni future. In molti paesi, come la Repubblica Democratica del Congo (DRC), i conflitti armati e le guerre civili sono fomentati da quel commercio illegale, che trasforma un potenziale per lo sviluppo in una vera maledizione⁵¹.
- Allo stesso tempo, l'abbassamento di tariffe doganali e tasse, intrapreso dai governi dei paesi in via di sviluppo a causa della pressione delle istituzioni multilaterali – per il libero commercio ed un “clima favorevole agli affari” - erode anche la loro base imponibile per l'industria estrattiva⁵².
- D'altro canto i governi non ricevono sufficiente sostegno internazionale per una gestione ed un controllo effettivi dell'estrazione delle proprie risorse da parte di imprese straniere (soprattutto grandi multinazionali). Per quanto sia un passo avanti, l'Iniziativa per la trasparenza delle industrie estrattive (EITI), lanciata per la prima volta nel 2002, resta un'iniziativa volontaria e non richiede una divulgazione dei dati abbastanza dettagliata da parte di governi e compagnie. Segretezza bancaria, paradisi fiscali, standard internazionali di contabilità: lavorano tutti in favore dei profitti non trasparenti delle multinazionali e delle *élite* locali e corrotte. È ovvio che i governi dei paesi industrializzati (sempre più anche di quelli emergenti) considerano una priorità assicurare l'accesso continuo ed a basso costo ad energia e materie prime per le proprie economie rispetto ad una maggiore equità e trasparenza nell'uso delle risorse nei paesi in via di sviluppo.⁵³
- A partire dagli anni Ottanta, i prestatori pubblici e privati hanno fatto un uso sempre crescente di prestiti ipotecari ai paesi in via di sviluppo, con lo scopo di assicurarsi l'accesso a lungo termine alle risorse naturali. Ciò si è rivelato uno strumento incredibilmente potente per sfruttare i paesi in via di sviluppo ricchi di materie prime. Questa situazione è attribuibile, in parte, anche alla scarsa lungimiranza di molti governanti. In molti casi, però, i paesi in via di sviluppo hanno bisogno di quei prestiti quando affrontano immediate crisi di bilancio, sia per coprire le spese pubbliche sia per ripagare i debiti imponenti accumulati fin dai primi anni

⁴⁶ Christian Aid, “A Rich Seam: who benefits from rising commodity prices”, Londra, 2007.

⁴⁷ CIDSE, “Recommendations to reduce the risk of human rights violations and improve access to justice. Submission to UN Special Representative on Business and Human Rights”, Brussels, 2008.

⁴⁸ Citato in CCFD, “Biens mal acquis... profitent trop souvent. La fortune des dictateurs et les complaisances occidentales”, documento di lavoro 2007, consultabile al sito http://www.ccf.asso.fr/e_upload/pdf/biens-mal-acquis.pdf

⁴⁹ V. Global Witness, “Digging in Corruption, Fraud, abuse and exploitation in Katanga’s copper and cobalt mines”, Washington DC, 2006.

⁵⁰ SCIAF, ACTSA Christian Aid, “Undermining Development? Copper Mining in Zambia”, 2007

⁵¹ Global Witness, “The Sinews of War: Eliminating the Trade in Conflict Resources” I, 2006

⁵² FIDH, “Gold Mining and Human Rights in Mali”, 2007 http://www.fidh.org/IMG/pdf/Mali_mines_final-en.pdf

⁵³ Global Witness, “All the Presidents’ Men: The Devastating story of oil and banking in Angola’s privatised war”, 2002.

Ottanta. In numerosi paesi le compagnie petrolifere hanno formato un'alleanza con i prestatori, siano essi banche private o prestatori sovrani, per garantire un prestito in cambio dell'accesso al petrolio per cinque, massimo 15 anni, ad un prezzo molto basso. È il caso della compagnia francese Elf (ora Total), in relazione a banche francesi come BNP Paribas, Société générale e Crédit agricole, in Congo-Brazzaville. Di fatto, nel 1998 Crédit agricole ha prestato 60 milioni di dollari all'autocrate Denis Sassou Nguesso in cambio della fornitura di petrolio a 7 dollari a barile: il Congo-Brazzaville, con il 70% della popolazione al di sotto della soglia di povertà, ora ha un debito che è il triplo del suo PIL, pur essendo il quarto produttore di petrolio dell'Africa sub sahariana⁵⁴.

Questa situazione si riflette nelle aliquote fiscali e le percentuali sugli aiuti molto basse, così come negli accordi speciali, come le esenzioni fiscali temporanee o permanenti per le imprese straniere attive nei settori estrattivi delle economie dei paesi in via di sviluppo. Persino le aliquote nominali non vengono pagate, a causa della corruzione e di pratiche poco trasparenti, come *mis-pricing* e *transfer pricing* nei paradisi fiscali.

È un problema dalle molte sfaccettature difficile da quantificare, nonostante le varie stime disponibili suggeriscono che abbia proporzioni molto ampie. Ad esempio, nel luglio 2008, il Global Financial Integrity Program (GFI), a Washington, ha pubblicato una relazione⁵⁵ secondo la quale la Repubblica Democratica del Congo (DRC) ha perso circa 15,5 miliardi di dollari a causa della fuga di capitali dal 1980 al 2006. Il comunicato stampa che accompagnava la relazione afferma: “*‘corruzione pervasiva’ e mis-pricing commerciale in beni e servizi hanno causato una perdita annua di quasi 600 milioni di dollari per l'economia della DRC*”. L'autore del rapporto, il celebre economista Dev Kar fa notare che “*con quei soldi la DRC avrebbe ripagato per intero il suo debito estero, che ammonta a 11,2 miliardi di dollari*”. Lo stesso rapporto rivela: “*aumentare le entrate fiscali dalle attività minerarie – anche grazie alla lotta alla corruzione – è fondamentale per aumentare gli utili. Negli anni Ottanta il settore minerario ha fornito il 25% delle entrate fiscali totali, il 75% delle esportazioni complessive ed il 25% del PIL. Nel 2005 il governo congolese ha riferito che sono stati registrati 27 milioni di dollari come entrate fiscali dal settore minerario (il 2,4% delle entrate fiscali totali)*”.

In un altro rapporto, pubblicato a luglio 2008⁵⁶ dall'Università del Massachusetts, Amherst, si stima che nell'Africa sub sahariana “*la fuga di capitale reale nel corso di 35 anni era di circa 420 miliardi di dollari (valore del 2004) per i 40 paesi in totale. Compresi gli utili dagli interessi impliciti, per la fine del 2004 il valore del capitale sottratto ammontava a circa 607 miliardi. (...) I patrimoni privati all'estero del subcontinente appartengono ad una piccola percentuale benestante della sua popolazione, mentre i debiti pubblici esteri gravano sul resto della popolazione*”. Buona parte della fuga di capitali ha avuto origine in paesi africani ricchi di risorse naturali, come Nigeria, Angola, Camerun e i due Congo⁵⁷.

Nella rara eventualità che un governo cerchi di rinegoziare i contratti e di aumentare le tasse e la percentuale sugli utili, va incontro a forti resistenze. È il caso della Bolivia, quando l'allora neo-eletto presidente Evo Morales ha annunciato la rinegoziazione dei contratti per lo sfruttamento delle riserve naturali di metano, fino ad allora soggette a tassazioni molto basse.

Ciononostante, alcuni governi hanno adottato metodi innovativi per gestire le risorse naturali che si distaccano del tutto dalla logica delle imprese. È il caso dell'Ecuador, il cui attuale governo ha deciso

⁵⁴ Eurodad et al, “Skeletons in the Cupboard. Illegitimate Debt Claims of the G7, Joint NGO Report”, feb. 2007.

⁵⁵ „CAPITAL FLIGHT FROM THE DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO”, luglio 2008, redatto da Dev Kar, Ramil Mammadov, Rachel Goodermote e Janak Upadhyay; GLOBAL FINANCIAL INTEGRITY presso il Center for International Policy; <http://www.gfip.org/storage/gfip/documents/capital%20flight%20from%20drc.pdf>

⁵⁶ http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/working_papers/working_papers_151-200/WP166.pdf

⁵⁷ V. la tavola a pag. 41 del rapporto summenzionato.

di non sfruttare una parte delle proprie risorse di petrolio per conservarle per le generazioni future; il governo di Timor Est ha intrapreso iniziative analoghe.

Responsabilità del settore privato

In questo contesto di potere ed influenza sempre maggiori per le imprese, si è fatta strada con decisione l'idea che le multinazionali devono assumersi la responsabilità delle conseguenze sociali ed ambientali delle loro attività. Questa tendenza potrebbe fornire la possibilità di considerare l'adesione agli obblighi fiscali una responsabilità primaria delle imprese, e di combattere con decisione i meccanismi di evasione fiscale.⁵⁸

- nel corso degli ultimi decenni sono proliferati codici di comportamento per imprese ed industrie, assieme ad iniziative di responsabilità sociale delle imprese. Tali codici di condotta sono applicati, di solito, da settori industriali altamente visibili e/o molto sensibili all'opinione ed al comportamento dei consumatori;
- le Norme sulle responsabilità delle compagnie transnazionali e di altre imprese riguardo ai diritti umani, adottate all'unanimità dalla Sottocommissione delle Nazioni Unite per la promozione e la protezione dei diritti umani, restano il documento più completo e dettagliato per guidare le imprese, affinché le loro attività non contribuiscano alla violazione dei diritti umani. Tali Norme non sono state adottate dalla Commissione delle Nazioni Unite per i diritti umani, che ha scelto di commissionare ad un esperto, il Dr. John Ruggie, professore ad Harvard, di redarre un rapporto sull'argomento per un'ulteriore analisi⁵⁹. Tuttavia le discussioni sulla trasparenza delle imprese si sono raramente soffermate sulla loro responsabilità. La causa di ciò è sia politica sia tecnica. A livello politico, le tasse sono erroneamente considerate un costo anziché un ritorno sugli investimenti fatti dalla comunità che contribuiscono alla produttività di un'impresa ed al benessere dell'individuo. A livello tecnico, è ancora difficile scoprire il *transfer pricing* e le numerose pratiche di *mis-pricing*, a causa delle strutture molto complesse che le circondano;
- le Linee guida OCSE per le imprese multinazionali, oltre a politiche di trasparenza, diritti dei lavoratori e dei consumatori ed a considerazioni ambientali, contiene un paragrafo sulle tasse. Tuttavia, si limitano alle compagnie con base nei paesi OCSE, inclusi i loro investimenti in paesi terzi. Cosa ancora più importante, non sono legalmente vincolanti e hanno meccanismi deboli di controllo e revisione;⁶⁰
- i cosiddetti investimenti etici o responsabili sono aumentati rapidamente negli ultimi anni. Ogni banca occidentale offre ai suoi clienti almeno un prodotto etico d'investimento. Le considerazioni etiche variano di volta in volta, ma di solito assumono la forma di esclusione di un certo settore (ad es. gli investitori non vogliono che il proprio denaro sia investito nell'industria delle armi, del tabacco o dell'alcol) e/o delle imprese considerate più responsabili in base a considerazioni sociali od ambientali. Alcune agenzie di *rating* si sono specializzate nella valutazione di questioni sociali ed ambientali. L'integrazione dei criteri di giustizia fiscale in quelle valutazioni è stata materia di discussione durante il Forum for European Responsible Investment del 2008⁶¹. Sono state fatte valide proposte per mettere gli investitori responsabili in grado di evitare di investire in imprese che rifiutano di fornire spiegazioni e dati dettagliati delle loro attività all'estero;
- riguardo ai paesi ricchi di risorse naturali sono sorte svariate iniziative da parte della società civile, come il marchio Forest Stewardship Council per i prodotti della lavorazione del legno ed il metodo del Kimberly Process di certificazione dei diamanti. Tra le altre, l'iniziativa Publish What You Pay (PWYP) ha fatto pressione sui legislatori e gli organi di controllo dei paesi sviluppati affinché esigano dalle compagnie di estrazione mineraria la pubblicazione dei dati

⁵⁸ CIDSE, "Recommendations to reduce the risk of human rights violations and improve access to justice", presentato al Rappresentante Speciale dell'ONU per le imprese e i diritti umani, Brussels, 2008.

⁵⁹ Consiglio per i Diritti Umani, „Proteggere, rispettare e risarcire: una struttura per i diritti umani e le imprese. Rapporto di John Ruggie, Rappresentante Speciale del Segretario Generale, sulla questione dei diritti umani e delle imprese multinazionali ed altre aziende economiche”, 2008.

⁶⁰ http://www.oecd.org/document/28/0,3343,en_2649_34889_2397532_1_1_1_1,00.html

⁶¹ Cf. http://www.frenchsif.org/fr/documents/faire2008/programme_uk.pdf

disaggregati sui pagamenti che avvengono tra le compagnie ed i governi dei paesi ricchi di minerali, come metodo per incoraggiare la trasparenza e mettere in grado i cittadini dei paesi ricchi di materie prime di “chiedere conto ai propri governanti”. Nel novembre 2007 il Parlamento europeo ha appoggiato la richiesta di usare standard internazionali di trasparenza, stabiliti dall'International Accounting Standards Board, per esigere il rapporto per paese sulle industrie estrattive; inoltre, ha chiesto alla Commissione Europea di appoggiare tale proposta. Attualmente, i regolamenti e gli standard richiedono dalle imprese la pubblicazione del rapporto solo a livello regionale o globale, quindi è impossibile dedurre dai dati forniti cosa avviene paese per paese. un simile approccio vincolante sarebbe stato un passo avanti rivoluzionario verso la trasparenza, ma è stato scalzato dalla proposta EITI, sostenuta dalle imprese petrolifere e dai governi occidentali ed il cui difetto maggiore, come già rilevato, è la sua natura volontaria;

- anche la legislazione contro il riciclaggio di denaro potrebbe diventare uno strumento potente per far sì che gli intermediari debbano rendere conto sia alle autorità giudiziarie sia alle amministrazioni fiscali. La terza direttiva europea contro il riciclaggio di denaro, adottata nel 2005 a seguito delle raccomandazioni fatte dal Gruppo di azione finanziaria (GAFI), ha ampliato il numero di professioni e la portata della responsabilità degli intermediari finanziari, per aiutare le autorità giudiziarie ad individuare il denaro sporco. Nella pratica, non solo le banche, ma anche i casinò, le gallerie d'arte, le agenzie immobiliari, i commercialisti e gli avvocati sono obbligati a riferire all'unità antiriciclaggio in caso di sospetto denaro sporco. Tale obbligo riguarda ora un'ampia gamma di crimini e reati, compresa l'evasione fiscali in molti paesi europei. Tutti gli stati membri avrebbero dovuto creare gli strumenti legislativi necessari per l'attuazione della terza direttiva entro la fine del 2007.

Conclusioni

Gli attuali sistemi fiscali basati sullo stato-nazione incontrano sempre più difficoltà a causa della mobilità del capitale e delle attività delle multinazionali. Ciò porta alla competizione fiscale nazionale e a una corsa verso il basso per tassazione, regolamentazione e segretezza, nonché all'erosione della base imponibile nazionale, con tutte le sue implicazioni sociali ed economiche. Una delle conseguenze più gravi è che la tassazione viene spostata dai capitali al lavoro ed ai consumi, con un impatto altamente negativo sulla progressività dei sistemi fiscali nazionali e, di conseguenza, sull'ineguaglianza e la povertà⁶². Allo stesso tempo, numerose imprese, avendo tratto enormi vantaggi dalla globalizzazione, sono diventate molto più potenti di numerosi stati. Eppure, non sono ritenute responsabili nei confronti di alcun sistema democratico – solo ai propri azionisti. CIDSE si unisce alla richiesta di mettere le imprese multinazionali davanti alle proprie responsabilità sociali ed ambientali, che includono, prima di tutto, il pagamento delle tasse dovute. La risposta può essere solo in parte nazionale o volontaria. CIDSE ritiene che questi problemi richiedano uno sforzo congiunto a livello internazionale.

4) paradisi fiscali, evasione fiscale e corruzione in contrasto con trasparenza e regolamentazione

Oltre alle sfide della competizione fiscale già citate, sono al centro dell'attenzione anche altre tendenze. Con la maggiore importanza ed apertura dei mercati, gli investimenti transnazionali e l'uso dei moderni mezzi tecnologici, i Centri finanziari offshore (OFC) o paradisi fiscali sono divenuti l'ostacolo principale per la giustizia fiscale.

Il principale ostacolo alla giustizia fiscale

I paradisi fiscali, chiamati anche giurisdizioni segrete⁶³, sono stati creati per sfuggire alle leggi create altrove, sia che fossero regolamenti finanziari, leggi fiscali o penali. Mettono in crisi tutte le funzioni chiave della tassazione (le 5 “R”):

⁶² Per ulteriori dettagli v.: http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=102

⁶³ Per una discussione sui concetti esaminati v.: <http://www.taxresearch.org.uk/Blog/2008/08/27/finding-the-secrecy-world/>

1. indeboliscono i sistemi di riscossione delle entrate con le perdite che causano con l'evasione e l'elusione fiscale, così come con la corsa al ribasso delle aliquote fiscali. Minano anche il sostegno morale al pagamento delle tasse in altri paesi;
2. i paradisi fiscali contrastano le politiche di redistribuzione della ricchezza che rimane concentrata nelle mani dei più abbienti. La competizione fiscale è più accanita che mai sulle fonti mobili di tassazione, in particolare sui patrimoni dei ricchi ed i profitti di multinazionali e banche. Allo stesso tempo, i poveri devono pagare tasse più alte, soprattutto attraverso le imposte indirette;
3. le giurisdizioni segrete indeboliscono gravemente il potere del quadro normativo di altri paesi, come è sottolineato dal ruolo dei fondi *hedge*, molti dei quali sono negli OFC, nell'attuale crisi finanziaria;
4. i paradisi fiscali non hanno grande influenza sulle politiche di revisione dei prezzi, tuttavia, alcuni ne hanno. L'Andorra, ad esempio, favorisce il commercio transnazionale di beni esenti da tassazione, come alcol e tabacco. Sono anche un grande ostacolo all'attuazione di tassazioni globali riguardo la revisione dei prezzi, ad es. sulle transazioni;
5. oltre ad essere causa dell'indebolimento dei sistemi fiscali, un canale fondamentale per la rappresentanza politica, le giurisdizioni segrete sono una minaccia diretta alla democrazia: proteggono i corrotti, servono da depositi per i proventi di attività illecite, come il sostegno a regimi corrotti ed alle reti del crimine organizzato (vedere la scheda sui patrimoni rubati/sottratti).

I paradisi fiscali al cuore dell'economia globale

Secondo la definizione del FMI, i Centri finanziari offshore⁶⁴ (OFCs) sono caratterizzati da un ampio numero di istituzioni finanziarie impegnate essenzialmente in affari con non-residenti. I loro sistemi finanziari, spropositati rispetto ai bisogni nazionali, hanno a che fare in ampia misura con patrimoni e passività esteri. Le attività finanziarie pagano poche o nessuna tassa. La regolamentazione finanziaria è minima ed i movimenti bancari godono di grande anonimato o segretezza, con scarsissima trasparenza nei dati. Questi fattori fanno di tali centri finanziari dei “paradisi fiscali”.

I paradisi fiscali sono tali anche per la finanza, poiché i loro regolamenti sono molto allentati: ad es non tenuti agli standard bancari elaborati dal Comitato di Basilea a proposito del rapporto di solvibilità. È per questo che nascondono fino a due terzi dei fondi *hedge* totali, che corrono ogni rischio pur di trarre profitto dalla speculazione. Si tratta anche di paradisi giudiziari, poiché rifiutano quasi sempre di cooperare con le amministrazioni fiscali e giudiziarie estere.

Gli evasori fiscali usano esattamente gli stessi meccanismi e le stesse falle nella struttura finanziaria globale delle organizzazioni criminali e degli operatori corrotti: *trust*, società fittizie, segretezza bancaria, paradisi fiscali, compagnie offshore, le *international business corporation* (IBC), fondazioni, banche corrispondenti, amministratori nominati, finti trasferimenti, e molti altri sotterfugi, tutti in assenza di trasparenza finanziaria. Le istituzioni legali hanno garantito uno status speciale ed i privilegi concessi dalla società sono stati sovvertiti per scopi per i quali non erano certo stati creati.

Le giurisdizioni segrete hanno assunto una posizione centrale nell'economia del mondo. Il FMI aveva identificato 25 centri finanziari del genere negli anni Settanta; oggi ce ne sono oltre 60. La City di Londra e lo stato del Delaware negli USA sono considerati da molti (rispettivamente dal FMI e dal Brasile, per esempio) giurisdizioni segrete. Ben 4.000 banche hanno sede in paradisi fiscali. Circa la metà delle transazioni finanziarie giornaliere hanno luogo tramite paradisi fiscali, pesando molto anche sugli investimenti globali. Le Isole Cayman, ad esempio, sono il quinto centro finanziario più grande del mondo ed i primi investitori stranieri in Cina.

[Scheda: i paradisi fiscali forniscono un nascondiglio per i patrimoni rubati

Le pratiche degli OFC tendono ad attrarre flussi finanziari illeciti e sostengono attività di corruzione. I beni sottratti dai dittatori sono spesso depositati in conti bancari in paesi che ne garantiscono l'anonimato e la segretezza. Per fare un esempio, nel 2005 i conti svizzeri nascondevano il patrimonio

⁶⁴ FMI <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp0787.pdf>

dell'ex dittatore filippino Ferdinand Marcos per un ammontare di 600 milioni di dollari, 700 milioni dell'ex dittatore nigeriano Sani Abacha, così come il patrimonio dell'ex dittatore dello Zaire, Mobutu Sese Seko, del dittatore haitiano Jean-Claude Duvalier e di quello liberiano Charles Taylor. Dal 2006 una parte di quelle somme, salvo il rispetto delle condizioni legali, è stata restituita per mezzo di processi di negoziazione.

Come la Svizzera anche altri paesi hanno iniziato ad agire e cooperare con la comunità internazionale. Tuttavia, il problema è ancora ampiamente diffuso, a causa sia della mancanza della volontà politica da parte dei paesi dove sono depositati le ricchezze rubate sia dall'opacità della finanza offshore.

Table : Dictators and their loot

Country / DICTATOR / period	Estimated looted assets (\$)	Amount repatriated from abroad (\$)
Philippines / MARCOS / 1965-86	5 to 10 billion (bn)	658 million (mn) (Switzerland / 2003)
Mali / TRAORE / 1968-91	1 to 3 bn	24 mn (Switzerland / 1997)
Nigeria / ABACHA / 1993-98	2 to 6 bn	160 mn (Czechy / 2004) 594 mn (Switzerland / 2002-05)
Angola / DOS SANTOS / 1979-	several bn	21 mn (Switzerland / 2005)
Peru / FUJIMORI / 1990-2000	0.6 to 1.5 bn	80.7 mn (Switzerland / 2003-04) 20 mn (USA / 2006)
Haiti / DUVALIER / 1971-86	0.5 to 2 bn	
RDC - Zaire / MOBUTU / 1965-1997	5 to 6 bn	
Kazakhstan / NAZARBAEV / 1991 -	1 bn	
Kenya / MOI / 1978-2002	3 bn	
Indonesia / SUHARTO / 1967-98	15 to 35 bn	
Iran / MURAHMANI / 1941-79	35 bn	

Source : OCDE, *Strenuous capital... profiting top nations: Le fortune de dictateurs et les complaisances occidentales*, April 2007.

1

Regolamentazione e trasparenza

La speranza per la battaglia – apparentemente infinita – alle giurisdizioni segrete è l'incredibile convergenza di interessi diversi nella fine della loro segretezza. A prescindere da quale singolo fattore porterebbe ad una maggiore trasparenza, i benefici sarebbero molto più ampi. I progressi verranno probabilmente da uno degli elementi elencati e descritti di seguito.

1. Crisi finanziaria

Le cause della presente crisi finanziaria, definita da molti come la più grave da quella del 1929, sono attribuibili per numerosi aspetti alla mancanza di regolamentazione. Poiché i paradisi fiscali minano deliberatamente gli effetti delle legislazioni di altre giurisdizioni, nessuna nuova regolamentazione avrà successo, se non sarà applicata anche agli stessi paradisi fiscali. Anche se questi ultimi non sono la prima causa della crisi dei *subprime*, hanno creato le condizioni che hanno contribuito all'ampliamento, alla continuazione ed all'aggravamento della crisi. Primo, anche se gran parte del problema si è verificata in quello che i più considerano "onshore", si tratta di una percezione falsa. Ad esempio, molti dei rischi "interni" agli stati uniti erano, di fatto, collocati nello stato del Delaware. Quel territorio, come lo ha giustamente identificato una legge brasiliano del giugno 2008⁶⁵, è a tutti gli effetti un paradiso fiscale all'interno degli Stati Uniti: anni di competizione normativa tra stati è risultato nella scelta, da parte di numerose grandi compagnie, del Delaware, con le sue leggi estremamente rilassate⁶⁶. Inoltre, l'opacità della finanza offshore ha causato sfiducia nei fondi *hedge*, la maggior parte dei quali è collocata in paradisi fiscali e hanno dovuto vendere in fretta le loro quote in

⁶⁵ <http://www.meujournal.com.br/para/Jornal/Materias/integra.aspx?id=51434>

⁶⁶ Per un'illustrazione della legislazione fiscale del Delaware, v. <http://www.taxresearch.org.uk/Blog/2008/04/18/the-delaware-llc-its-got-to-go/>

borsa – con un effetto decrescente immediato – nel tentativo di soddisfare le numerose richieste di pagamento anticipato. Non è tutto, però: i paradisi fiscali sono stati centrali nella continuazione dell'incertezza finanziaria per ragioni più profonde: a causa della segretezza e dei loro complessi accordi fiscali, favoriscono l'occultamento dei rischi eccessivi assunti da banche e imprese, causando così una grande incertezza nel mercato finanziario. La Camera dei Comuni nel Regno Unito, ha trascorso un'intera nottata discutendo de nazionalizzare anche la compagnia ombra della Northern Rock nel Jersey – la Granite – tanto era confusa la situazione di quell'affiliata⁶⁷. Una simile incertezza genera grande sfiducia che, a sua volta, colpisce il mercato interbancario.

Svariati paesi hanno sottolineato l'importanza di affrontare la questione dei paradisi fiscali nel contesto della risoluzione della crisi. Il primo ministro francese, François Fillon – rivolgendosi al Parlamento Europeo il 14 ottobre 2008, durante la presidenza francese dell'Unione Europea – ha chiesto la soppressione (“disparition”) dei paradisi fiscali. Numerosi capi di stato, tra cui quelli di Germania e Francia, nonché il direttore del FMI, hanno chiesto che l'argomento sia inserito nell'agenda dei vari incontri sull'attuale crisi finanziaria globale.

2. Crescente scontento nei confronti dell'evasione fiscale

Le iniziative per rafforzare regole e trasparenza contro l'evasione fiscale, seguite dagli sforzi di interessi legittimi nella comunità finanziaria ed altrove per neutralizzarle, hanno una lunga storia.

Scheda: Storia degli sforzi internazionali di contrastare la fuga di capitali

Verso la fine della Seconda Guerra Mondiale l'inglese John Maynard Keynes e lo statunitense Harry Dexter White – creatori del sistema Bretton-Woods – hanno dato vita alla proposta di contrastare le fughe di capitali dall'Europa postbellica, così che il continente non ne risultasse destabilizzato. Come strumento chiave per quella lotta proposero la trasparenza finanziaria internazionale. I governi dei paesi che ricevevano i capitali in questione (principalmente gli Stati Uniti) avrebbero informato automaticamente i paesi europei e non solo colpiti dalla fuga di capitale, così che potessero “vedere” la ricchezza portata all'estero. Ciò avrebbe consentito ai paesi più deboli di tassare adeguatamente le entrate estere dei propri cittadini. La comunità finanziaria statunitense ha fatto forti pressioni contro la trasparenza e così, negli Articoli finali dell'accordo sul FMI, le proposte di Keynes e White risultano mitigate. La cooperazione internazionale tra paesi non è più “richiesta”, bensì meramente “permessa”. Questa è, tuttora, una delle debolezze più gravi del sistema finanziario internazionale. Nei tardi anni Novanta l'OCSE ha cercato di costruire una coalizione di paesi sviluppati che agissero insieme per richiedere trasparenza nelle transazioni bancarie internazionali e per contrastare la “dannosa competizione fiscale”. Dopo alcuni successi iniziale, come il risultato notevole di scovare e portare alla luce 40 paradisi fiscali, gli sforzi sono affondati, in parte per l'abbandono degli Stati Uniti in seguito alle elezioni del 2000, quando George W. Bush è diventato presidente.
(Fine scheda)

Nonostante tutto, dal 2007 circa, la situazione ha iniziato a cambiare, creando le basi per la speranza che la volontà politica tornerà ad affrontare questi temi. Alcuni eventi hanno accelerato le cose: lo scandalo dell'evasione fiscale in Liechtenstein, nel febbraio 2008, ha fatto riflettere in Europa; lo scandalo emergente sulle attività della banca Svizzera UBS che, negli Stati Uniti, ha aiutato i propri clienti più abbienti ad infrangere le leggi americane servendosi della segretezza della banca stessa; infine, alcune indagini su frodi fiscali, condotte dal Sottocomitato statunitense permanente per le indagini, hanno provocato l'oltraggio dell'opinione pubblica americana per gli abusi fiscali⁶⁸.

⁶⁷ Questo esempio è stato fornito da John Christensen e Richard Murphy in “Tax havens and the financial crisis”, un articolo pubblicato integralmente nell'ottobre 2008 su www.taxjustice.net.

⁶⁸ Sottocomitato permanente per le investigazioni del comitato per la sicurezza interna e gli affari governativi, “Tax Havens Banks and US Tax Compliance”, Senato degli Stati Uniti, Washington Consiglio delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, 2008.

Più in generale, molti paesi hanno iniziato a preoccuparsi delle perdite nelle entrate di stato⁶⁹ e delle ineguaglianze economiche tra i paesi ed al loro interno. Al riguardo non è passata inosservata l'importanza fondamentale della tassazione. Iniziano ad emergere anche nuove ricerche ed opinioni – il presente documento ne è un esempio – sul riconoscimento del peso della tassazione nel promuovere la buona *governance* e nel fondare istituzioni efficaci e responsabili nei paesi in via di sviluppo – appoggiando i controlli sulle violazioni fiscali. Lo *Stop Tax Haven Abuse Act*, co-sponsorizzato da Barack Obama quando era senatore dello stato dell'Illinois, è sintomatico dell'inizio di questa fase. Nell'ottobre 2008, a Parigi, 17 paesi OCSE hanno adottato una posizione anche più avanzata, esprimendo la propria preoccupazione per i progressi molto lenti in materia di trasparenza e di scambio delle informazioni fiscali. Hanno esortato i paesi ancora restii a muoversi e hanno deciso di incontrarsi di nuovo prima della metà del 2009. Negli ultimi anni, alcuni paesi del sud del mondo, come il Brasile ed il Sud Africa, hanno si sono espressi con altrettanta forza contro l'evasione fiscale, facendo crescere al speranza in un'azione globale contro i paradisi fiscali. Inoltre, l'emergere di gruppi della società civile e di studi di ricerca, come il Global Financial Integrity ed il Tax Justice Network, tra gli altri, mostrano che, finalmente, la società civile di tutto il mondo inizia ad interessarsi a questi argomenti.

3. Riciclaggio di denaro e corruzione

Il riciclaggio consiste nella dissimulazione o nella trasformazione di fondi illeciti in denaro pulito – sia che provenga dal traffico di droga, dalla corruzione, dalla contraffazione o dal commercio di armi ed esseri umani. Con la loro segretezza e la mancanza di collaborazione giudiziaria, i paradisi fiscali sono chiaramente al cuore del riciclaggio internazionale di denaro. Nel 1989 il G8 ha creato il Gruppo di azione finanziaria (GAFI) contro il riciclaggio di soldi⁷⁰, che avrebbe dovuto guidare le iniziative per rafforzare le regole interne sul riciclaggio e per migliorare lo scambio di informazioni con gli OFC.

Il GAFI ha redatto una notevole lista di 40 raccomandazioni contro il riciclaggio, tra le quali la rimozione del segreto bancario, la registrazione dei *trust* e l'attuazione delle norme *Know Your Customer* (KYP). Quella lista è stata ampliata con altre 9 raccomandazioni, a seguito dei progressi compiuti dagli USA nello loro programma antiterroristico per tracciare il denaro sporco. Nonostante i risultati, seppur scarsi, nelle giurisdizioni segrete la lista nera del GAFI è stata svuotata nel 2006 ed il Gruppo non ha mai avuto potere sanzionatorio. Come l'azione dell'OCSE, anche di quest'iniziativa si è detto che sia servita a “legittimare ciò che non lo è”⁷¹, citando le parole dei loro critici, che hanno sottolineato il fatto che il GAFI ha dato in effetti un riconoscimento di buona condotta al Liechtenstein, mentre era in corso uno scandalo per evasione fiscale che coinvolgeva numerosi ricchi tedeschi ed altri che si erano avvalsi della forte segretezza bancaria del Liechtenstein per evitare di pagare le tasse. Va detto, però, che le regole del GAFI hanno dato luogo a cambiamenti considerevoli nella legislazione antiriciclaggio di numerosi paesi, soprattutto nell'unione europea, dove la già citata terza direttiva contro il riciclaggio di denaro potrebbe essere uno strumento efficace nella lotta alla finanza illecita ed all'evasione fiscale.

L'azione internazionale contro paradisi fiscali e giudiziari potrebbe sorgere anche dall'agenda, in continua crescita, sulla lotta alla corruzione. Quest'ultima, infatti, è riconosciuta ormai ampiamente come uno dei temi principali nella politica internazionale per lo sviluppo. Organizzazioni come *Transparency International* hanno contribuito a farne un argomento chiave nella creazione di norme internazionali. L'OCSE ha adottato la sua Convenzione contro la corruzione nel 1997 e la sua attuazione è controllata da vicino grazie ad un potente meccanismo di di pressione tra pari. La

⁶⁹ Tra i 100 e i 150 miliardi di dollari per il bilancio federale USA; tra i 40 e i 50 miliardi di euro per la Francia, secondo la Commissione Europea e lo SNUI, sindacato francese unificato dei dipendenti del ministero delle Finanze.

⁷⁰ Il Gruppo di azione finanziaria contro il riciclaggio di denaro (GAFI), anche conosciuto con il nome francese *Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux* (GAFI), è un corpo intergovernativo fondato nel 1989 dal G7. Lo scopo del GAFI è sviluppare politiche per combattere il riciclaggio di denaro ed il finanziamento al terrorismo.

⁷¹ V. “Stop this timidity in ending tax haven abuse”, di John Christensen and David Spencer, *Financial Times*, 4 marzo 2008, <http://www.ft.com/cms/s/0/63cdb642-ea03-11dc-b3c9-0000779fd2ac.html>

Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), adottata a Merida nel 2003, ha segnato un progresso notevole, facendo della restituzione degli utili rubati un principio basilare della legge internazionale, con un'attenzione particolare alle Persone politicamente esposte (PEP). Con l'intenzione di contribuire a rendere tale principio realtà, l'UNODC e la Banca Mondiale hanno lanciato l'iniziativa comune *Stolen Assets Recovery* (StAR) nel settembre 2007.

Questa agenda contro la corruzione potrebbe condurre ad un'azione più decisa contro i rifugi per i patrimoni rubati. L'iniziativa StAR ha scoperto che *“le tecniche principali per ripulire i proventi della corruzione includono i trasferimenti telematici, l'uso di società fittizie in giurisdizioni segrete e depositi diretti sotto forma di contanti o strumenti al portatore”*⁷². Nello stesso documento, inoltre, si chiede ad ogni paese avanzato o in via di sviluppo di attenersi a tutte le raccomandazioni del GAFI, mentre ai paesi OCSE e membri del G8 si richiede di *“fare pressione sui paesi emergenti che fungono da paradisi fiscali per patrimoni rubati affinché ratifichino e mettano in atto l'UNCAC”*. Ci si potrebbe chiedere come mai si punti il dito contro i “paesi emergenti”, quando la maggior parte dei paradisi fiscali dipendono dai paesi OCSE, tuttavia resta il fatto che la percezione della corruzione sta cambiando. L'enfasi non è più solo sui paesi in via di sviluppo, sui quali ha avuto gli effetti più gravi, ma anche sugli schemi finanziari che contribuiscono all'occultamento del denaro sporco.

Tax Justice Network (TJN), Global Financial Integrity ed altri ancora hanno fatto rilevare che è fuorviante concentrarsi sul problema della corruzione *dentro* gli stati-nazione mentre si ignorano due cose: l'aspetto globale del problema, da una parte, e la piena portata della “offerta” di corruzione, dall'altra⁷³. Pertanto chiedono la rimozione dell'indice Transparency International's Corruption Perceptions (CPI), che classifica i paesi in base alla percezione della loro corruzione / di quanto sono corrotti.

I paesi africano sono quasi in fondo alla lista Transparency International's Perceptions of Corruptions e, pertanto, sono in lizza per i primi posti tra i paesi “più corrotti”. Paradisi fiscali come Svizzera, Regno Unito, Singapore, Lussemburgo, Austria ed altri, invece figurano tra i “più puliti” (addirittura, l'indice complementare di Transparency International su chi paga le tangenti giudica la Svizzera “più pulita in assoluto”), anche se quei paesi sono i punti di arrivo per i flussi di denari illecito proveniente dai paesi africani (e non solo). Se questi indici valutassero la situazione globale, le loro classifiche sarebbero nettamente diverse⁷⁴

Il Tax Justice Network suggerisce, inoltre, che la nozione dell'offerta di corruzione dovrebbe essere molto più ampia e, distaccandosi dall'aspetto relativamente limitato delle tangenti, considerare i flussi più grandi di denaro sporco, compresi i proventi dell'evasione fiscale, i quali, sostengono *“usano esattamente gli stessi meccanismi e sotterfugi quando passano attraverso le frontiere (...)tutti favoriti da un bel numero di banchieri, avvocati e contabili benpensanti”*⁷⁵. Oltre all'argomento teorico, ci sono anche considerazioni pratiche. Una riguarda le dimensioni di quanto c'è in gioco. Allargare i meccanismi contro la corruzione come l'iniziativa StAR, alle procedure contro l'evasione fiscale potrebbe rivelarsi molto efficace, soprattutto perché le proporzioni tra i due fenomeno sono diverse. Sarebbe una cosa sensata, poiché l'evasione fiscale non è altro che un'altra forma di sottrazione di fondi pubblici. Secondo Raymond Baker (le cui stime sono accettate dalla Banca Mondiale), si calcola che solo 30-50 miliardi di dollari, o il 3% dei flussi annuali internazionali di denaro illecito,

⁷² Banca Mondiale e UNODC, “Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan”, Washington DC, settembre 2007.

⁷³ V. Christensen J., „MIRROR, MIRROR ON THE WALL, WHO'S THE MOST CORRUPT OF ALL?” Tax Justice Network, gennaio 2007, consultabile qui: http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcatart=134

⁷⁴ Il Tax Justice Network è attualmente impegnato in un progetto congiunto con Transparency International, per la creazione di un indice alternativo che sarà chiamato Financial Transparency Index (FTI). Per maggiori dettagli, http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcatart=217&lang=1&client=1#6

⁷⁵ Baker R., Christensen J. e Shaxson N., „Catching up with corruption“, *The American Interest*, settembre-ottobre 2008: <http://www.the-american-interest.com/ai2/article-bd.cfm?Id=466&Mid=21> .

provengano dalla corruzione, mentre il *mis-pricing*, il *transfer pricing* illegale e le false transazioni – che consentono l'evasione fiscale – ammontano ad oltre il 60% del totale.

Al di là delle organizzazioni della società civile, sta mutando anche il pensiero politico sulla corruzione, come è evidente da un rapporto molto tagliente del parlamento inglese, intitolato significativamente “The other Side of the Coin: the UK and corruption in Africa” (“L'altra faccia della moneta: il Regno Unito e la corruzione in Africa”): “*Lo scarso rafforzamento delle regolamentazioni contro il riciclaggio ha portato alcuni esperti a suggerire che, ogni anno, i flussi internazionali di denaro illecito ammontino addirittura a mille miliardi di dollari. Sfortunatamente, il Regno Unito, compresi la City di Londra, i territori oltremare e le dipendenze della corona, è stato implicato in questa pratica*”⁷⁶.

Conclusioni

Nel contesto della crisi del sistema finanziario, accanto alle massicce perdite fiscali nel nord e nel sud del mondo e ad una maggiore consapevolezza del ruolo del mondo *offshore* nel proteggere i corrotti, non c'è mai stato momento migliore per porre fine allo scandalo dei paradisi fiscali. CIDSE ritiene che gli attuali capi politici abbiano la responsabilità storica di agire finalmente in tal senso.

Capitolo III

Sfide alla governance globale e risposte globali: tasse internazionali e governance fiscale

Al di là della preoccupazione per la pace e la stabilità del mondo, che è alla base stessa della creazione delle Nazioni Unite al termine della Seconda Guerra Mondiale, è ormai evidente che numerose sfide sono affrontate meglio a livello internazionale. È anche chiaro che mancano risposte globali adeguate alla maggior parte dei problemi globali. È il caso, infatti, di finanza, commercio delle armi, sicurezza alimentare, energia, salute ed epidemia, ambiente, ecc. Tuttavia c'è spazio per aumentare il multilateralismo. In questo contesto in cambiamento dovrebbe essere considerata anche la dimensione globale delle tasse: anch'esse possono essere, infatti, uno strumento di regolamentazione globale.

Governance globale ad un punto di svolta

Cresce il consenso generale sull'insufficienza delle attuali risposte globali a due sfide globali: l'instabilità del sistema finanziario internazionale e la lotta ai cambiamenti climatici. Ciò può significare sia possibilità di cambiamento sia grandi incertezze.

➤ Instabilità finanziaria

I poveri sono particolarmente vulnerabili nei confronti delle crisi e delle scosse finanziarie. Nei tardi anni Novanta l'Asia ha affrontato una profonda crisi economica e finanziaria, dovuta in particolare, al sovraindebitamento e, soprattutto, alla speculazione massiccia sulle valute asiatiche. In quel periodo il numero di persone al di sotto della soglia di povertà sono raddoppiate in Indonesia⁷⁷ ed è cresciuta l'instabilità politica. Il costo fiscale della crisi bancaria e valutaria del 1997 è stato sentito sopportato dai poveri⁷⁸.

La crisi finanziaria attuale mostra chiaramente i rischi di un mercato integrato a livello internazionale ma priva di regole adeguate. I paradisi fiscali sono stati al centro del processo di deregolamentazione, benché molti commentatori economici se ne siano a malapena accorti. Il ruolo dei paradisi fiscali è consistito nell'accelerare la competizione tra giurisdizioni per un continuo allentamento delle regole.

I paradisi fiscali, promuovendo una quasi totale assenza di regole, in combinazione con una tassazione pressoché inesistente ed una diffusa segretezza bancaria, hanno incoraggiato le multinazionali a

⁷⁶ Rapporto dell'Africa All party Parliamentary Group, marzo 2006, p. 20.

⁷⁷ Banca Mondiale, “The Challenges of Social Policy and Governance”.

⁷⁸ OXFAM, “Global finance hurts the poor”, 2002.

dividersi tra varie giurisdizioni, aumentando esponenzialmente la complessità delle loro operazioni ed in particolare – nel contesto della presente crisi causata soprattutto dai rischi eccessivi – l'occultamento dei rischi ed il loro spostamento al di fuori della portata della regolamentazione.

Il risultato è stato ciò che la Banca dei Regolamenti Internazionali ed altre chiamano “sistema bancario ombra”, emerso quasi senza essere notato. Eppure ha permesso, da parte di ristrette sezioni soprattutto nella comunità finanziaria internazionale, di accumulare un'enorme ricchezza. Grazie al sistema dei paradisi fiscali, infatti, è stato possibile allontanare i rischi collegati all'acquisizione di quella ricchezza – ora che tali rischi si sono palesati, è chiaro che saranno in buona parte nazionalizzati – in altre parole, il loro costo sarà accollato ai contribuenti, non i ricchi speculatori.

Anche se la crisi è originata dagli USA, i paesi in via di sviluppo e le economie emergenti soffrono in vari modi: oltre agli effetti negativi diretti sui mercati ed a quelli indiretti, come esportazioni ridotte, crescita rallentata e disoccupazione diffusa, subiscono anche la pressione dovuta agli elevati prezzi dei beni alimentari, alla fluttuazione di quelli delle materie prime ed alla svalutazione della loro valuta. Inoltre, devono affrontare anche la riduzione degli IDE, delle rimesse, i costi elevati dei prestiti e possibili tagli agli aiuti.

La risposta globale all'instabilità finanziaria è frammentata, inefficiente e priva di legittimità. Numerose istituzioni internazionali – tra cui il Financial Stability Forum (FSF), il Comitato di Basilea ed il FMI – assieme alle istituzioni regionali e gruppi formati *ad hoc* come i G20, devono affrontarla l'instabilità finanziaria. La crisi originata negli USA può essere interpretata come il loro fallimento collettivo; inoltre, come già detto per il FMI, tutte quelle istituzioni lasciano pochissimo spazio e potere ai paesi più poveri, benché questi ultimi siano spesso le vittime dei dissesti economici.

Nonostante il quadro appena dipinto lasci poche speranze, si è comunque verificato un cambiamento significativo nel discorso della finanza globale.

Anzitutto, anche prima della crisi *subprime*, la stabilità finanziaria è stata definita sempre più spesso come un “bene pubblico globale”⁷⁹. La conseguenza logica è che la stabilità internazionale non può essere assicurata da istituzioni gestite in base al principio 'un dollaro, un voto'. A ciò è strettamente collegato l'appello fatto molti – compreso l'attuale direttore generale del FMI Dominique Strauss-Kahn – per introdurre il principio della doppia maggioranza per le decisioni prese dal FMI. Alcune importanti questioni avrebbero bisogno sia del voto di maggioranza basato sulle quote sia di un voto di maggioranza da parte degli stati membri.

La crisi finanziaria attuale ha fatto anche sentire la necessità di una revisione della struttura finanziaria mondiale. Benché il procedimento ed il risultato di una simile riforma siano incerti, è ormai chiaro che le regole globali sono un guscio vuoto, se uno dei maggiori attori può semplicemente ignorare le regole. Una delle ragioni principali per cui il FMI si è dimostrato incapace di controllare gli squilibri nelle economie dei paesi ricchi, mentre ha sempre dettato severe regole per le politiche economiche del mondo in via di sviluppo, è attribuibile al potere di veto degli USA nel suo consiglio di amministrazione.

Oltre alla questione delle quote USA nel FMI, cresce tra chi deve prendere decisioni la consapevolezza del bisogno di istituzioni multilaterali più forti. Lo stesso Robert Zoellick, nominato alla guida della Banca Mondiale dall'amministrazione Bush, abbia fatto appello per un “nuovo multilateralismo” che sostituisca strutture obsolete⁸⁰. Il Segretario Generale delle Nazioni Unite Ban Ki-Moon ha sottolineato la “la responsabilità dell'ONU nel guidare un 'multilateralismo inclusivo' che dovrebbe essere riflesso in ogni discussione sulla riforma del sistema monetario e finanziario

⁷⁹ E' il caso delle Conclusioni del Consiglio europeo Affari generali e relazioni esterne dell'11 novembre 2008, come è stata redatta a metà ottobre 2008, §6.

⁸⁰ Discorso pronunciato il 6 ottobre 2008 presso il Peterson Institute for International Economics, a Washington DC. V. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:21927552~pagePK:34370~piPK:42770~theSitePK:4607,00.html>

internazionale”⁸¹ durante un incontro con esperti d'economia ed istituzioni finanziarie internazionali nell'ottobre 2008. Su iniziativa del Presidente dell'Assemblea Generale è stata nominata una *task force* ONU per rivedere il sistema economico mondiale⁸².

In questo contesto potrebbe esserci un ampio margine per meccanismi innovativi di regolazione della finanza globale, tra cui le tasse sulle transazioni finanziarie, proposte da studiosi austriaci (vedere la sezione in basso). Potrebbe essere il momento anche per una tassazione sulle transazioni valutarie, come è stato suggerito in un recente editoriale del giornale inglese *The Guardian*: “un'imposta sulle transazioni valutarie procurerebbe miliardi e agirebbe da calmante per i mercati in subbuglio”⁸³.

Un'alternativa ugualmente plausibile per rafforzare le istituzioni finanziarie multilaterali potrebbe essere anche la creazione di forti accordi istituzionali finanziari regionali, tra cui sistemi regionali di tassazione. Molti paesi in Asia ed America Latina in particolare sembrano preferire fondi regionali di stabilità, sui quali possono esercitare controllo, anziché le istituzioni mondiali che, temono, rischiano di restare in mani altrui.

Clima

Il cambiamento climatico è chiaramente una sfida globale, come evidenziano nuovi studi: l'Africa sarà la più colpita dagli effetti negativi dei mutamenti climatici – causati soprattutto dai paesi industrializzati.

I paesi sviluppati a livello industriale, con il loro consumo smodato di risorse naturali e l'emissione di quantità enormi di inquinamento, hanno accelerato i cicli climatici naturali che ora, a loro volta, devastano alcuni tra i popoli più poveri e vulnerabili. I paesi industrializzati sono responsabili per la quantità di carbonio nell'atmosfera più di tutti nel mondo: sono la causa di 7 tonnellate su ogni 10 di diossido di carbonio emesso fin dall'inizio dell'era industriale⁸⁴. I paesi inquinanti hanno beneficiato dello sfruttamento sregolato dell'ambiente ed ora hanno un obbligo serio – un 'debito ecologico' da pagare per il danno causato. Poiché l'impatto delle loro azioni è globale, anche le loro responsabilità devono essere affrontate a livello globale.

Al Summit della Terra a Rio nel 1992 la comunità internazionale ha mosso i primi passi verso un'azione concertata contro i cambiamenti climatici, dando vita alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC). Poiché il primo periodo di impegno del Protocollo di Kyoto terminerà nel 2012, sono in corso i negoziati per la prossima fase dell'azione globale contro il cambiamento climatico.

I paesi in via di sviluppo hanno insistito affinché i principi di equità, responsabilità reciproca e responsabilità comune ma differenziata, presenti nella UNFCCC, siano la base di tutte le azioni successive riguardo al clima, compreso il finanziamento per ridurre od invertire le pratiche che contribuiscano ai mutamenti climatici. La richiesta di un quadro globale di azione per il clima, disposto nel contesto delle responsabilità finanziarie dei paesi industrializzati, è particolarmente significativo a fronte del proliferare di fondi creati da donatori bilaterali o affidati alla Banca Mondiale per colmare, presumibilmente, le lacune dell'UNFCCC.

All'interno della discussione sui meccanismi di finanziamento, CIDSE chiede che sia data priorità a quei sistemi che internalizzano i costi del danno ambientale di beni e servizi, creando un 'doppio dividendo' per scoraggiare le azioni inquinanti. La tassazione ambientale, come una tassa mondiale sul carbonio o sui vari mezzi di trasporto, merita di essere considerata tra gli altri metodi di finanziamento. CIDSE sta lavorando a raccomandazioni più dettagliate sui meccanismi di finanziamento collegati al mutamento climatico.

⁸¹ Affermazione attribuibile al portavoce del Segretario Generale sulla discussione riguardo alla situazione economica internazionale, New York, 24 ottobre 2008. V. <http://www.un.org/apps/sg/sgstats.asp?nid=3492>

⁸² <http://www.un.org/ga/news/news.asp?NewsID=28643>

⁸³ Elliott L., „Tobin's nice little earner“, *The Guardian*, 15 ottobre 2008.

⁸⁴ Rapporto delle Nazioni Unite sullo sviluppo umano, “Fighting Climate Change, Summary”, 2007/2008.

Risposte limitate alle sfide globali

Di fronte a sfide tanto estese, le risposte in tutto il mondo sono state molto limitate. L'impegno preso dai paesi ricchi nel 1970 di devolvere lo 0,7% del proprio PIL agli aiuti per lo sviluppo non solo non era sufficiente, ma non è stato nemmeno rispettato dalla stragrande maggioranza dei paesi abbienti. Le due possibilità più promettenti, tasse globali e *governance* internazionale sulla tassazione, sono ancora in fase embrionale e necessitano di un notevole impegno politico per essere portate avanti.

Tassazione globale

Una prima idea di creare un sistema di tassazione globale è sorta nella dottrina sociale cattolica nel 1967, con l'enciclica *Populorum Progressio*, parte anch'essa della summenzionata dottrina. Il documento suggerisce la creazione di un fondo mondiale per finanziare i bisogni dei popoli poveri. Questa responsabilità comune, se integrata in una politica di cooperazione mondiale, condurrebbe ad uno spostamento di potere verso una collaborazione equa e costruita sulla fiducia reciproca ed il dialogo fruttuoso tra nazioni povere e nazioni ricche⁸⁵. L'idea fu diffusa per la prima volta, però, da James Tobin negli anni Settanta, con la sua ormai famosa tassa sulle transazioni valutarie e volta principalmente a combattere la speculazione.

Tassa sulle transazioni valutarie

Negli anni Novanta un movimento sociale sempre più esteso, di cui fanno parte sin dall'inizio CIDSE ed Attac, ha proposto la creazione di tassa sulle transazioni valutarie (CTT) – nella versione di Spahn. CIDSE ha da sempre invocato una CTT, convinta del suo potenziale di creare una distribuzione più equa della ricchezza ed un clima finanziario più stabile e, allo stesso tempo, di fornire entrate da dedicare al finanziamento dei MDG.⁸⁶

Gli argomenti chiave di CIDSE per l'adozione della CTT sono: *regolamentazione*

Il sistema dualistico (a doppio tasso) della CTT, proposto dal professor Spahn, renderebbe possibile la cooperazione da parte della comunità mondiale, e di singoli governi, per prevedere meglio le rapide speculazioni valutarie e mitigarne l'impatto mentre, allo stesso tempo, crescerebbero le entrate da destinare allo sviluppo. Una tassa sulle transazioni valutarie, quindi, agendo da strumento di controllo, potrebbe contribuire alla prevenzione delle crisi valutarie peggiori.

Revisione dei prezzi e redistribuzione

Una tassa sulle transazioni valutarie sfrutterebbe la crescita continua dei mercati finanziari nell'economia globale. Poiché il volume più ingente di capitale che passa per il mercato finanziario appartiene ad entità che dispongono di ricchezze ingenti, una tassa del genere le obbligherebbe a contribuire allo sviluppo mondiale e ad una distribuzione più giusta delle risorse tra poveri e ricchi, nel sud e nel nord del mondo. La tassa sposterebbe, inoltre, l'onere fiscale dai salari e dai consumi al capitale, rendendo più equo l'intero sistema fiscale.

Potenziale per la creazione di ricchezza

Possibili entrate dipendono dal tasso e dalla misura d'introduzione. Schmidt nel 2007 ha calcolato che una CTT di 0,5 punti base sulle valute principali porterebbe un'entrata annuale di almeno 33,41 miliardi di dollari⁸⁷. La ricchezza così generata dovrebbe essere contrassegnata come addizionale (allo 0,7% dell'ODA) e finanziare direttamente il raggiungimento dei MDG.

Attuabilità

In passato erano in molti gli scettici riguardo all'attuabilità di una CTT, oggetto di seri dibattiti. Nel corso del tempo diversi studi hanno dimostrato la fattibilità della CTT a tasso singolo basso, come fonte di entrate (vedere i paragrafi seguenti sull'imposta sulle transazioni valutarie). Questa soluzione è stata appoggiata dal rapporto UN WIDER del 2004, dal rapporto Landau sponsorizzato dal governo

⁸⁵ POPULORUM PROGRESSIO, enciclica di Papa Paolo VI sullo sviluppo dei popoli.

⁸⁶ Cfr. il sito web CIDSE per le azioni su CTT, CIDSE doc. 2004, CIDSE doc. sulle risorse innovative, 2005.

⁸⁷ Schmidt R., "The Currency Transaction Tax: Rate and Revenue Estimates", The North-South Institute, Ottawa, ottobre 2007.

francese, dal rapporto commissionato congiuntamente da Brasile, Cile, Francia e Spagna, e dalla Banca Mondiale, sempre nel 2004. Benché la sua introduzione a livello globale sia stata giudicata spesso necessaria ma poco probabile, svariate pubblicazioni hanno dimostrato che è possibile per un gruppo di paesi applicare una CTT (cfr. lo studio di Jetin e Denys in 2006).⁸⁸

Finora l'appoggio politico alla CTT è giunto da Francia, Belgio (legislazione) ed Austria (programma di governo); in Giappone la tassa è materia di dibattito.

Studi più recenti, come “A Euro solution”⁸⁹ dell'azienda di consulenza finanziaria internazionale Intelligence Capital Limited, confermano la possibilità di un'introduzione unilaterale di una CTT da parte di qualunque paese o zona economica senza alcun effetto negativo grave o turbamento dei rispettivi mercati valutari. Queste pubblicazioni suggeriscono una “imposta sulle transazioni valutarie (CTDL)” con un tasso molto basso di metà del punto base (0,005%) ed una tassazione basata su tutto il commercio e la valuta in particolare, ovunque avvenga – non in giurisdizioni particolari, come proposto da Spahn – per ridurre al massimo le distorsioni del mercato e l'evasione fiscale.

Stime altamente prudenti valutano le entrate annuali tramite la CTDL, basate sulla sua attuazione unilaterale, a un tasso dello 0,05%, per il Regno Unito di 2,08 miliardi di dollari, per la Norvegia di 170 milioni e per la zona Euro di 4,55 miliardi di dollari⁹⁰.

Alla seconda riunione plenaria del Leading Group ad Oslo nel febbraio 2007, è stata proposta l'introduzione di una imposta sulle transazioni valutarie (CTDL)⁹¹ che ha suscitato grande interesse a livello internazionale. Il governo norvegese ha stabilito di creare una *task force* per studiare meglio l'attuazione dell'imposta.

La prima prova pratica è stata condotta a maggio 2007 da INTL, un'impresa inglese privata specializzata in valuta estera. Durante una settimana tutte le transazioni valutarie sono state tassate con un tasso dello 0,005%. La compagnia ha ottenuto quasi 4.000 sterline in pochi giorni, tutte devolute ad opere di carità.

Anche se il modello di una CTDL proposto durante la riunione in Norvegia si concentra sul potenziale economico dell'imposta, CIDSE insiste anche sulla potenzialità della sua funzione regolatrice. Le ampie fluttuazioni dei tassi di scambio e la crisi finanziaria potrebbero riportare alla ribalta l'importanza proprio di quegli aspetti regolatori.

Tassa sulle transazioni finanziarie (FTT)

L'idea d'introdurre una tassa generale sulle transazioni finanziarie (FTT) è nata dai recenti sviluppi negli strumenti finanziari, oltre alle transazioni valutarie, che causano instabilità finanziaria. Dal punto di vista delle entrate, l'uguale trattamento riservato a tutti gli strumenti finanziari in questo modello, con una base imponibile molto ampia, consente di applicare tassi molto bassi e di ottenere comunque rendite ingenti.

Funzione regolatrice

⁸⁸ Jetin B. e Denys L., "Ready for Implementation" pubblicato da WEED, febbraio 2006.

⁸⁹ Dr Stephen Spratt, “A Euro solution”; Intelligence Capital Limited, 2006; The North-South Institute, Rodney Schmidt, The Currency Transaction Tax: Rates and Revenue Estimates, Ottawa, 2007

⁹⁰ Hillman D., Kapoor S. e Spratt S., “Taking a next step – Implementing a Currency Transaction Development levy”, commissionato dal Ministero norvegese per gli Affari Esteri.

⁹¹ Basato su “A Sterling Solution: Implementing a stamp duty on sterling to finance international development”; rapporto per “Stamp Out Poverty” del Dr. Stephen Spratt di Intelligence Capital Limited; seconda edizione © Stamp Out Poverty, settembre 2006, pubblicato per la prima volta nel novembre 2005.

Uno studio dell'istituto di ricerca austriaco WIFO⁹² afferma che l'espansione dei mercati finanziari, con la crescita spropositata dello scambio di derivati (che costituisce fino all'80% delle transazioni finanziarie), è stata piuttosto rapida se paragonata a quella dei mercati di beni e servizi. L'importanza crescente dei sistemi telematici di contrattazione ha contribuito fortemente alla volatilità dei prezzi delle attività. L'effetto cumulativo delle transazioni a breve termine sempre più frequenti è piuttosto destabilizzante. Pertanto, l'effetto regolatore e la diminuzione della volatilità sono tra gli obiettivi principali dell'introduzione di una tassa sulle transazioni finanziarie o FTT.

La FTT, come è stata proposta, sarebbe applicata ad un ampio numero di transazioni finanziarie nel corso di un'introduzione graduale riguardante tutte le transazioni con “attività finanziarie”, *spot* e derivati⁹³, a cominciare con i mercati organizzati di centri finanziari chiave, per seguire, poi, con il commercio fuori borsa (OTC) ed una copertura geografica più ampia. Le transazioni “normali” tra clienti (privati ed imprese) sarebbero esentate. I tassi proposti vanno dallo 0,01% e lo 0,1%.

Secondo lo studio WIFO, una FTT come quella appena descritta avrebbe un effetto regolatore, stabilizzando i mercati finanziari eccessivamente dinamici. Poiché la base imponibile è il valore teorico, questo progetto implica che il carico fiscale relativo al denaro investito cresce con l'aumentare dell'effetto leva. Una FTT simile ostacolerebbe proprio quelle transazioni che comportano un *leverage* elevato e, quindi, anche elevati rischi. Una FTT generica farebbe sì che, più l'orizzonte temporale delle transazioni è limitato, più aumenta il loro costo e, di conseguenza, gli scambi telematici risulterebbero ostacolati. Questo tipo di FTT potrebbe ridurre la liquidità eccessiva causata dalle transazioni a breve termine che potrebbero essere anche destabilizzanti. Inoltre, una FTT potrebbe fornire una piccola correzione sul carico fiscale squilibrato sul “capitale reale” e sul lavoro. Il suo effetto regolatore sui prezzi di petrolio e generi alimentari è al momento sotto esame, data l'elevata speculazione nei recenti picchi di prezzo⁹⁴. Ciò andrebbe a beneficio soprattutto dei poveri.

Funzione di creazione delle entrate

Le entrate potenziali generate da una FTT generica sono state calcolate in base a tre aliquote fiscali: 0,1%, 0,05% e 0,01%. Benché le stime si basano sulla premessa che il volume delle transazioni diminuirà con l'introduzione di una FTT, in Nord America ed in Europa, le entrate dovrebbero essere tra lo 0,7% ed il 2,2% del PIL. Ciò significa che persino una tassazione al tasso minimo dello 0,01% in Europa potrebbe generare un utile di circa 103,9 miliardi di dollari all'anno, più o meno 82,7 miliardi di euro o due terzi del bilancio europeo.

Funzione di redistribuzione

Le transazioni sugli scambi sono altamente concentrate e, tra i centri finanziari più noti in Europa si annoverano Londra e Francoforte. La tassa sarà, infatti, pagata da tutti coloro che opereranno scambi in quei centri. Se si parte dal presupposto che le attività di scambio sono più o meno proporzionate alla performance economica generale (cioè al PIL nominale), allora una FTT potrebbe essere in linea con il principio di una distribuzione equa del carico fiscale. Tuttavia, se la FTT serve il principio della redistribuzione, molto dipende dall'uso delle entrate, e su questo è necessario riflettere ancora. Al momento, in Austria si discute del possibile utilizzo del ricavato da una FTT per finanziare il

⁹²Schulmeister S., Schratzenstaller M., Picek O.: “A General Financial Transaction Tax – Motives and Effects”; studio dell'Istituto austriaco per la ricerca economica (WIFO) commissionato dall'Ökosoziales Forum Europa e cofinanziato dal Ministero delle Finanze e dal Ministero dell'Economia e del Lavoro.

⁹³ Tutte le transazioni di *spot* e derivati in mercati organizzati, ad es. scambi di azioni e titoli a tasso d'interesse, così come scambi di *future* ed opzioni collegate a titoli a tasso d'interesse e merci.

⁹⁴ Schulmeister sostiene che i picchi nel prezzo del petrolio non sono spiegabili solo con l'aumento della domanda. La richiesta globale di petrolio grezzo è cresciuta solo dell'1,2% all'anno dal 2004, rispetto ad un aumento di prezzo del 250% nello stesso periodo. Lo scambio di *future* petroliferi è raddoppiato dall'inizio del 2006 ed ammonta a 530 milioni di “barili di carta”: sei volte la produzione mondiale di petrolio “reale”.

contributo al bilancio europeo, così come il suo uso per finanziare sforzi sovranazionali, come la cooperazione allo sviluppo.

Anche se gli utili sono usati in favore della solidarietà globale, le decisioni sulla struttura per amministrare i fondi, il loro uso e la loro erogazione sono altrettanto importanti per assicurare un contesto legittimo e rappresentativo, in cui tutti gli attori partono da posizioni paritarie, e dove la trasparenza e la responsabilità sono garantite.

Riconoscimento politico del potenziale delle tasse globali

Come è stato già accennato brevemente a proposito della CTT, l'idea di tasse internazionali è stato sempre un tabù politico. Molto è cambiato, però, come risultato della decisione di Brasile, Francia, Spagna e Cile, nel 2004, di unire le forze e di esplorare la possibilità di varie tasse internazionali per finanziare i beni pubblici mondiali. Il loro rapporto cosiddetto “quadripartito”, assieme al rapporto Landau ed a molti altri negli ultimi anni, ha evidenziato l'attuabilità tecnica di numerose tasse internazionali. Ai margini del Summit Mondiale dell'ONU nel settembre 2005, e nonostante la forte opposizione di alcuni, 79 paesi si sono impegnati ad esplorare e sperimentare meccanismi innovativi, incluse le tasse, per il finanziamento allo sviluppo ed ai beni pubblici globali. Da allora, un gruppo di 53 paesi hanno continuato a studiare nuove possibilità, alcune delle quali stanno riscuotendo sempre maggiore consenso, anche se, ovviamente, la proposta di una tassa congiunta aggiuntiva sulle imprese avrebbe bisogno di un'armonizzazione della base imponibile. Un esperimento pilota, la tassa sui biglietti aerei a livello nazionale ed internazionale, è stato lanciato nel 2006. Sono 18 i paesi, ricchi e poveri, che l'hanno già applicata o che lo faranno presto, contribuendo così per circa 500 milioni di dollari al finanziamento per l'ingente fornitura di medicine contro l'HIV/AIDS organizzata dall'UNITAID.

Negli ultimi anni è diventato chiaro che è possibile un rapido progresso verso schemi di tassazione globale. Possono essere interpretate in questa luce la nomina di un nuovo consigliere presso il Segretario Generale delle Nazioni Unite sulle fonti innovative di finanziamento ed il moltiplicarsi di appelli per l'applicazione di tasse internazionali come strumenti regolatori dei mercati finanziari instabili. Tuttavia la strada è ancora lunga prima di giungere ad una vera tassa globale. Il biglietto aereo è tutto tranne che questo e ha evidenziato la profonda opposizione politica che l'idea di una tassa globale avrebbe incontrato: gli USA, ad esempio, hanno sempre negato che persino la semplice espressione “tassa internazionale” sia menzionata in qualsiasi documento ufficiale.

L'alba di una *governance* fiscale globale?

John Christensen, direttore del Tax Justice Network, ha paragonato l'alba del movimento per la giustizia fiscale degli ultimi anni con il movimento ecologista degli anni Settanta. Come si è già discusso, la questione fiscale è stata appena recepita e dev'essere ancora esaminata nella sua dimensione globale.

Un tema globale in parte nuovo La distribuzione della ricchezza è un problema vecchio quasi quanto l'umanità. Ad esempio, è abbastanza chiaro, ormai, che l'ingiustizia fiscale fu alla base del declino dell'Impero Romano. Salviano, un prete di Marsiglia vissuto nel V Secolo, dichiarò infatti che il popolo non aveva alcuna incentivo per combattere per l'impero. Allo stesso modo, la Rivoluzione francese fu causata in gran parte dal crescente scontento della borghesia costretta a pagare tasse pesanti per i privilegi di una nobiltà esentata invece dalle tasse. L'abolizione dei privilegi, nella notte del 4 agosto 1789, fu motivata dal rifugio di qualunque privilegio fiscale.

Benché le disparità tra nazioni siano aumentate in maniera drastica nel corso dell'ultimo secolo, come si è già detto nella prima sezione del capitolo precedente, sono anch'esse una preoccupazione antica. L'espressione “Terzo Mondo” è stata coniata dal geografo francese Alfred Sauvy proprio in base al “Terzo Stato” della Rivoluzione francese, per indicare la maggioranza priva di potere. Le proposte per un mondo più giusto hanno acquistato forza dopo la Seconda Guerra Mondiale e la decolonizzazione africana.

Ciò che risulta ancora nuovo, a livello storico, e non è stato ancora studiato a sufficienza, è la tendenza globale dell'ingiustizia fiscale. Raymond Baker rileva che il sistema finanziario internazionale si è evoluto quasi senza che ce ne accorgessimo: *“Per la prima volta nei 200 anni del sistema del libero mercato abbiamo costruito ed espanso una struttura integrata globale il cui scopo principale è trasferire il denaro dai poveri ai ricchi. [E'] il capitolo peggiore nella storia economica mondiale dopo la schiavitù...”*.

Le proporzioni dell'ingiustizia fiscale sono mutate con la globalizzazione, ma è impressionante la somiglianza con lo squilibrio alla base del declino dell'Impero Romano, come è evidenziato dall'analisi condotta da Salviano nel V Secolo: *“Pagare le tasse è fastidioso, non ci sono dubbi, ma lo è di meno se tutti sopportano la propria parte di carico fiscale. Tuttavia è intollerabile quando non tutti pagano i contributi e i poveri finiscono per pagare per i ricchi. Ancora peggio quando i ricchi decidono di tanto in tanto di alzare le tasse, ma i poveri devono pagare anche per loro. Una confisca scandalosa! Una minoranza potente decide quanto deve pagare la massa dei miseri! Mi sapreste dire tra quali altre razze si verifica uno scandalo del genere? Non tra i franchi, né tra gli unni, i goti o i vandali. Una cosa mi sorprende: che in un tale stato di cose i poveri e la popolazione nativa non siano semplicemente passati dalla parte dei barbari”*⁹⁵.

Vuoto istituzionale

Come si è già visto, la tendenza alla globalizzazione della giustizia fiscale fa sì che nessuno stato da solo possa affrontare questioni come la debolezza della cooperazione fiscale internazionale, l'evasione fiscale massiccia, il collasso del gettito dei dazi doganali e della competizione fiscale tra stati, esacerbata dagli interessi degli investitori e dalla tassazione inesistente nei paradisi fiscali. L'ampiezza di queste sfide richiede una risposta coordinata a livello internazionale.

L'Unione Europea e l'OCSE hanno sviluppato strumenti per combattere l'evasione fiscale e le pratiche fiscali illecite. Non hanno eliminato il problema, ma dimostrano di avere una grande esperienza nel campo. Queste istituzioni, però, lavorano principalmente per i propri membri, in gran parte paesi ricchi. Nessuna istituzione globale è stata chiamata ad affrontare quelle sfide internazionali.

Ormai 40 anni fa il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC) ha creato un gruppo *ad hoc* di esperti, composto da 25 membri, per sviluppare la cooperazione fiscale internazionale. Nel 2001 un rapporto redatto da alcuni esperti, guidati da Ernesto Zedillo, ha rilevato che la globalizzazione indebolisce il principio territoriale su cui si basano le leggi fiscali tradizionali e ha raccomandato, quindi, la formazione di un'organizzazione fiscale internazionale.⁹⁶ Il rapporto aveva il compito di ispirare le discussioni per preparare la Conferenza internazionale sul finanziamento allo sviluppo di Monterrey; invece, in quella Conferenza si è citato appena il bisogno di *“rafforzare la collaborazione fiscale internazionale”*.

Dietro raccomandazione di Kofi Annan, nel 2003 l'Assemblea Generale dell'ONU ha convertito tale gruppo in un Comitato di esperti per le questioni fiscali che si riunisce ogni anno a Ginevra. Ha il compito di controllare il modello del trattato fiscale dell'ONU, di fornire un forum per la cooperazione fiscale internazionale, di studiare i temi emergenti e le loro implicazioni fiscali, di aiutare le autorità fiscali e di prestare particolare attenzione ai paesi in via di sviluppo. Il comitato comprende 25 esperti, che sono nominati dal Segretario Generale delle Nazioni Unite e riferiscono all'ECOSOC. Non hanno alcun mandato politico da parte dei paesi d'origine. Questo fattore, insieme alle risorse limitate (li aiutano nel lavoro solo due persone), spiega come mai, nella realtà, il lavoro del Comitato è sempre stato piuttosto tecnocratico, concentrandosi soprattutto sui trattati di collaborazione fiscale. Si tratta di una risposta irrisoria rispetto alla posta in gioco. La Conferenza per il finanziamento

⁹⁵ Citato in Jerphagnon L., "Les Divins Césars. Idéologie et pouvoir dans la Rome impériale", Ed. Tallandier, 2004, Parigi, pp.481-82.

⁹⁶ Rapporto dello High Level Panel on Financing for Development, ONU, New York, 2001.
http://www.un.org/reports/financing/full_report.pdf

allo sviluppo, che si terrà a Doha nel novembre 2008, è un'opportunità, come sostiene la prima bozza del documento finale della Conferenza, per trasformare quel Comitato ONU sulle tasse in un organo intergovernativo munito di strumenti migliori per assolvere in maniera appropriata al proprio mandato.

Conclusione

Le questioni finanziarie, come molti altri campi nell'era della globalizzazione, non sono state affrontate nella loro giusta dimensione mondiale. Si possono imparare due lezioni, tuttavia, alla luce dei cambiamenti nelle regolamentazioni in materia di clima e finanza internazionale. Da una parte, e non è certo un mistero, le istituzioni internazionali sembrano fare progressi con il tempo, benché a ritmo molto lento; le attuali discussioni sul bisogno di un'organizzazione fiscale internazionale e sulle tasse internazionali dimostrano che si stanno compiendo passi verso una regolamentazione fiscale globale più forte. Dall'altra, le tasse non sono mai state usate come strumento regolatore a livello mondiale, ma le numerose crisi che l'umanità sta affrontando potrebbero accelerare la creazione di strumenti simili.

Capitolo IV

Raccomandazioni

1. I sistemi fiscali progressivi ed attenti al genere dovrebbero essere al cuore delle strategie di finanziamento nazionali democratiche in combinazione al coordinamento regionale.

I regimi fiscali devono essere studiati in modo da rispondere ai diversi contesti nazionali, cercando quindi l'equilibrio giusto tra tasse per gli individui e le imprese, la tassazione diretta ed indiretta, le tasse sul lavoro e il capitale, le esenzioni, i sussidi e l'ampia inclusione nel sistema fiscale⁹⁷. È necessario porre fine alle pratiche dannose, come le esenzioni sistematiche nella forma di esoneri temporanei per le multinazionali, ad esempio, così come andrebbero rivisti i regimi tariffari. Questi meccanismi, infatti, indeboliscono pesantemente le entrate pubbliche dovute alle tasse e l'accettazione delle tasse stesse da parte dei cittadini; inoltre, incoraggiano la corruzione e forniscono scarsi benefici ai numerosi paesi del sud del mondo che li attuano per attrarre investitori stranieri. Anche spostare i guadagni provenienti dagli attuali prezzi alti delle merci potrebbe diventare una fonte importante per finanziare i piani di sviluppo⁹⁸. Un sistema fiscale dovrebbe condurre alla costruzione graduale di risorse interne basate su contributi equi e proporzionati alla possibilità di pagare, ed agli effetti regolatori necessari.

D'altro canto una politica fiscale dovrebbe rispondere ai bisogni pubblici; prima di tutto, a quelli dei poveri. Dovrebbe anche servire a finanziare in modo adeguato le spese per i servizi pubblici e le misure di tutela sociale. Quando i cittadini vedono i benefici apportati dai loro contributi fiscali, acquistano fede nel governo e tendono ad essere più favorevoli alle tasse.

Per CIDSE un sistema fiscale giusto⁹⁹:

- 1. ottiene contributi adeguati ai bisogni pubblici della società**
Le tasse devono innalzare il reddito dello stato in modo da promuovere il benessere comune della nazione, sostenendo le spese del presente e pagando gli interessi sui debiti del passato e, infine, garantendo i fondi per le future necessità;
- 2. è efficiente e facile da amministrare**
le scappatoie sono eliminate e tutti pagano la propria parte. Viene annullata la complessità del sistema. In particolare, non viene fatta alcuna eccezione per gli investitori stranieri;
- 3. è trasparente e creato in maniera democratica**

⁹⁷ V. anche gli esempi forniti in "Tax justice Focus First Quarter", Volume 3, Edizione 1, 2007.

⁹⁸ SCIAF, ACTSA Christian Aid, "Undermining Development? Copper Mining in Zambia", 2007

⁹⁹ Tratto dal programma educativo di NETWORK "Learning About Taxes: Toward A Just and Fair System", <http://www.networklobby.org/>

la politica fiscale deve essere dibattuta in parlamento durante le discussioni sul bilancio. Nessuna esenzione fiscale sarà concordata senza l'avallo del parlamento. Le informazioni sulla politica fiscale devono essere pubbliche;

4. **è progressivo**

le persone con maggiore disponibilità economica pagano tasse più alte, mentre quelle con reddito medio o basso pagherà contributi adeguati. Coloro che vivono al di sotto della soglia di povertà sono esentati dalle imposte sul reddito. Le tasse uguali per tutti, invece, sono considerate regressive, poiché pesano in maniera eccessiva su chi ha un reddito basso;

5. **ridistribuisce la ricchezza per rendere la società più equa**

il fondamento della giustizia distributiva è la redistribuzione della ricchezza da chi è abbiente a chi lo è di meno. Ciò si ottiene per mezzo dell'imposizione di tasse progressive ed incentivi che contribuiscono al bene comune colò giustizia;

6. **offre incentivi per comportamenti che giovano in maniera sostanziosa al bene comune**

tali incentivi dovrebbero includere: crediti fiscali per l'assunzione degli svantaggiati, l'educazione dei giovani con scarsi mezzi, prestiti alle famiglie a basso o medio reddito per l'acquisto della casa, tasse più alte sull'alcol.

2. I donatori devono sostenere la creazione od il rafforzamento dei sistemi fiscali nazionali progressivi

Nel corso del tempo i paesi in via di sviluppo dovrebbero dipendere meno sugli aiuti e, allo stesso tempo, costruire gradualmente e gestire le proprie fonti di reddito. Ciò significherebbe, prima di tutto, che i paesi dovrebbero disporre dello spazio politico per definire le strategie fiscali adatte alla propria situazione ed ai bisogni dei propri cittadini.

Per quei donatori concentrati sull'appoggio diretto al bilancio dei paesi in via di sviluppo, vorrebbe dire migliorare ulteriormente il proprio appoggio stabilendo sistemi finanziari trasparenti ed istituzioni responsabili, oltre che incoraggiare processi partecipativi di preparazione del bilancio che siano anche attenti alla parità di genere. Benché questo tema sia oggetto di discussione sin dalla Conferenza di Monterrey sul finanziamento allo sviluppo del 1992, i paesi in via di sviluppo – in particolare quelli dell'Africa sub sahariana – continuano ad avere grandi difficoltà ad uscire da una situazione economica nazionale estremamente instabile, a causa della fluttuazione dei prezzi delle merci, dei disastri naturali che colpiscono la loro agricoltura, delle politiche inadeguate e delle perdite di reddito dovute alla competizione fiscale ed alle “perdite”.

Il sostegno dovrebbe giungere nella forma di ricerche ed analisi dei sistemi fiscali, compresi gli studi sull'impatto su povertà e differenze di genere; formazione di capacità per le istituzioni a livello centrale e decentrato; contribuire alla creazione di strutture per la *governance*, come parlamenti, tribunali ed organizzazioni della società civile, affinché siano in grado di controllare l'operato del governo ed il funzionamento del sistema fiscale.

Tra le varie iniziative per supportare i sistemi fiscali nazionali, si segnala per la sua importanza la Pretoria Initiative, avviata dal Ministro sudafricano delle Finanze, Trevor Manuel, con il sostegno dell'OCSE. CIDSE ritiene che tale iniziativa dovrebbe includere il dibattito su argomenti fondamentali, come la tassazione delle multinazionali in base al principio della fonte o della residenza.

I donatori dovrebbero riconoscere e sostenere anche le iniziative che partono dal sud del mondo, come la South-South Sharing of Successful Tax Practices Initiative. Questo progetto riunisce svariate organizzazioni (il Programma ONU per lo sviluppo, il Dipartimento ONU per gli affari economici e sociali, Tax Justice Network e la coalizione internazionale della società civile New Rules for Global Finance), oltre a professionisti provenienti dai paesi in via di sviluppo, che condividono le proprie esperienze in campi specifici, come il *transfer pricing*, lo scambio di informazioni, ecc. L'incoraggiamento a partecipare ai processi politici internazionali, come il Comitato fiscale dell'ONU, è parte del sostegno alla formazione di esperti negli stessi paesi in via di sviluppo.

3. La lotta internazionale all'evasione ed alla competizione fiscale dovrebbe diventare una priorità per lo sviluppo

Gli sforzi per costruire e sostenere sistemi di tassazione progressivi saranno gravemente ostacolati, se la comunità internazionale non lavorerà alla creazione di un ambiente finanziario ed economico che chiuda le falle della fuga di capitali, dell'evasione e della competizione fiscali, e della corruzione. Per limitare l'evasione e la competizione fiscali e le operazioni dannose dei Centri finanziari offshore (OFC) è necessaria una reale collaborazione internazionale a vari livelli, che comprendono:

i. un ruolo maggiore dell'ONU nel campo della cooperazione fiscale

Affinché l'azione sia efficace e coordinata, è necessaria un'autorità fiscale internazionale per controllare che i sistemi fiscali nazionali non abbiano ripercussioni globali negative. Come primo passo, il Comitato di esperti dell'ONU per le questioni fiscali dovrebbe essere trasformato in un Comitato intergovernativo, basato sulla rappresentanza politica e che si allargherebbe agli sforzi politici già esistenti, soprattutto dell'OCSE. Il mandato dei suoi membri dev'essere di durata limitata, per assicurare la rotazione dei paesi rappresentati. Devono partecipare anche le organizzazioni internazionali importanti, il settore privato e la società civile. Senza subire alterazioni radicali, il mandato del Comitato dovrebbe dare priorità a:

- redazioni di rapporti, soprattutto sulle questioni emergenti e con un riguardo particolare ai paesi in via di sviluppo¹⁰⁰;
- ulteriore lavoro sulla Convenzione fiscale modello dell'ONU;
- sviluppo, promozione e controllo del codice di condotta ONU contro l'evasione fiscale e la fuga di capitali illeciti. Il controllo dovrebbe avvenire sotto forma di revisione da parte dei pari e degli esperti, in stretta collaborazione con l'OCSE, con particolare attenzione all'applicazione degli standard internazionali riguardo allo scambio di informazioni ed alla trasparenza;
- formulazione di raccomandazioni concernenti l'assistenza tecnica basata sulla domanda e la formazione di capacità per le amministrazioni dei paesi del sud del mondo.

Questa evoluzione del Comitato dovrebbe essere accompagnata dallo stanziamento di maggiori risorse umane e finanziarie. Infine, il Comitato dovrebbe prendere in seria considerazione le proposte per la creazione di un'organizzazione finanziaria internazionale.

ii. Un codice di condotta sulla collaborazione nella lotta ad evasione ed elusione fiscali

Benché la cooperazione internazionale sia migliorata nello scambio di informazioni su riciclaggio di denaro sporco, corruzione e frode, la collaborazione transazionale sull'evasione fiscale è ancora molto limitata. Un'azione internazionale efficace deve basarsi su un accordo multilaterale sugli standard comuni e sullo scambio di informazioni automatico ed obbligatorio. Solo rendendo comunicabili le informazioni sul reddito tassabile di un cittadino di un altro paese è possibile contrastare l'evasione fiscale. L'Unione Europea ha fatto alcuni progressi, grazie alla direttiva sui risparmi che prevede l'informazione automatica sui pagamenti degli interessi ai cittadini di altri stati membri¹⁰¹. Tuttavia ha una portata limitata. Infatti, si riferisce solo ai risparmi di singoli cittadini e lascia fuori molte falle. Tale direttiva, dunque, dovrebbe essere estesa per includere tutte le entità legali, compresi *trust* e fondazioni; dovrebbe essere estesa anche a livello geografico, così che lo scambio automatico di informazioni diventi un principio globale.

Il risultato della Conferenza di Doha sul finanziamento allo sviluppo offrirà una buona possibilità per l'adozione internazionale di un **codice di condotta** ONU per la lotta all'evasione ed elusione fiscali, che dovrebbe comprendere regole sulla trasparenza, lo scambio di informazioni e la creazione di strumenti legali cui devono essere vincolati i governi. Il principio di una proposta simile è già stato

¹⁰⁰ Ad es.: l'impatto economico del *transfer mis-pricing*, il ruolo degli intermediari finanziari, la competizione fiscale, lo scambio efficace di informazioni, l'analisi della possibilità di accrescere le iniziative per la restituzione dei patrimoni rubati, frutto dell'evasione fiscale

¹⁰¹ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/personal_tax/savings_tax/rules_applicable/index_en.htm

adottato dal Comitato fiscale dell'ONU, che ne sta discutendo i contenuti. Gli elementi chiave di un codice simile dovrebbero essere:

- il requisito di trasparenza nelle questioni finanziarie, che limiterebbe, ad esempio, le regole di segretezza bancaria;
- un accordo per lo scambio di informazioni tra governi su questioni finanziarie;
- un impegno per evitare la formazione di strumenti legali volti a confondere la situazione fiscale, come *trust* con termini segreti;
- conformità con gli standard emergenti in relazione alle regole 'know your customer' per le banche ed altri intermediari finanziari, ed alle regole 'know your shareholder' per le imprese ed altre entità legali;
- un impegno ad adottare e sostenere i sistemi di informativa, ad esempio sui trasferimenti ingenti di denaro.

iii. Una cooperazione finanziaria e giudiziaria più forte

L'evasione fiscale dev'essere considerata un'attività criminale, al pari di corruzione, riciclaggio di denaro e finanziamento di attività illecite, quindi va trattata come tale. Il procedimento legale ha bisogno di una **collaborazione giudiziaria e fiscali più stretta**.

Una simile collaborazione dovrebbe comprendere almeno i seguenti tre elementi:

- l'obbligo di fornire qualsiasi informazione bancaria, dietro richiesta delle autorità giudiziarie e fiscali, riguardante persone sospettate non solo di corruzione od appropriazione indebita di fondi pubblici, ma anche di evasione fiscale;
- una nuova lista nera dei paradisi fiscali che non collaborano con le autorità giudiziarie e fiscali. Durante la Conferenza di Parigi del 21 ottobre 2008, 17 stati membri dell'OCSE hanno chiesto all'OCSE di prepararla entro metà 2009. CIDSE approva tale processo, purché la lista nera comprenda tutti gli stati restii a fornire informazioni fiscali e giudiziarie, ad abbandonare la massima segretezza bancaria ed a registrare i beneficiari effettivi dei *trust*, compresi i maggiori centri finanziari, come lo stato americano del Delaware e la City di Londra. CIDSE chiede anche che siano prese contromisure graduali e decise contro i paradisi fiscali non collaborativi;
- l'obbligo di restituire ai paesi i patrimoni sottratti, come chiesto dalla Convenzione ONU contro la corruzione tenutasi a Merida. CIDSE ne raccomanda la rapida adozione ed attuazione entro il 2010 massimo, in Europa e Nord America, comprese le loro dipendenze ed i territori oltremare. Dovrebbe essere creato un meccanismo di sollecitazione della Convenzione di Merida e la restituzione dei patrimoni sottratti dovrebbe essere resa obbligatoria, anche quando il paese beneficiario non vuole o non può iniziare il procedimento legale necessario. CIDSE propone anche la possibilità di espandere la nozione di "patrimoni sottratti" ai proventi dell'evasione fiscale.

iv. Limitare la competizione fiscale

Le multinazionali, andando alla ricerca dei regimi fiscali più favorevoli e stimolate dal libero movimento di capitali, hanno amplificato la competizione fiscale in tutto il mondo¹⁰², erodendo in questo modo i sistemi fiscali nazionali. Una delle risposte più efficaci sarebbe un approccio multilaterale che stabilisse standard comuni per definire una base imponibile e ridurre al minimo l'elusione fiscale e la corsa al ribasso delle imposte. Gli stati con livelli simili di sviluppo economico e quelli geograficamente vicini dovrebbero collaborare per sradicare gli elementi distruttivi della competizione fiscale. L'armonizzazione della base imponibile e tassi minimi per la tassazione alle imprese, all'interno dell'Europa ed in altre regioni, sarebbero già un passo avanti.

v. Diffondere la responsabilità legale di chiunque promuova o partecipi all'evasione fiscale

Le istruzioni per evadere le tasse non provengono, di solito, dai minuscoli paradisi fiscali, bensì dai grandi centri finanziari come Francoforte, New York, Londra, Tokyo o Parigi. Pertanto, ogni azione

¹⁰² See also Killian S. *The dangerous game of tax competition* published in Village. ie on 5 July 2007 http://www.village.ie/Ireland/Government/The_dangerous_game_of_tax_competition/

contro l'evasione fiscale dovrebbe mirare anche a portare in tribunale gli intermediari finanziari – come direttori d'azienda, avvocati e commercialisti – per aver incoraggiato o nascosto l'evasione fiscale.

Per CIDSE ciò richiede prima di tutto la diffusione, in ogni paese, della nozione di evasione fiscale come crimine e non solo come problema amministrativo – rappresenterebbe un cambiamento notevole soprattutto in Svizzera. CIDSE chiede anche la rapida attuazione della terza direttiva europea contro il riciclaggio di denaro, e l'inclusione dell'evasione fiscale nella legislazione sul riciclaggio. Gli sforzi contro il riciclaggio di denaro dovrebbero essere incoraggiati nei paesi in via di sviluppo, anche rafforzando i GAFI regionali ed assegnando loro potere coercitivo.

vi. Sottolineare la responsabilità del Fondo Monetario Internazionale nel controllo e nella sorveglianza dei centri finanziari e della struttura finanziaria internazionale

To fulfil this responsibility the IMF in its Reports on Observance of Standards and Codes (ROSCs) should report on compliance of jurisdictions that are financial centres handling assets on behalf of non-resident clients with standards of international financial transparency and effective exchange of information.

vii. aiutare le economie vulnerabili ad uscire dalla condizione di paradisi fiscali

Small countries, often isolated and lacking economic alternatives, have chosen to become tax havens as a way to economic prosperity. Some small economies may depend on their offshore business for as much as 20% of their GDP.¹⁰³ Such countries, where the poorest often do not take any advantage of the offshore status, need support to diversify their income and comply with standards to prevent money laundering, including financial assistance to be able to stop acting as tax havens. CIDSE recommends international support to facilitate the reconversion of isolated offshore centres into other economic activities.

4. E' necessario intraprendere misure per migliorare la trasparenza delle entrate delle imprese multinazionali (TNC)

Per i paesi con sistemi fiscali deboli le entità fiscali che fanno parte di vaste operazioni commerciali possono rappresentare una notevole difficoltà. Sfruttare le scappatoie, il *transfer pricing* e lo spostamento dei profitti verso zone a bassa tassazione o verso gli OFC, sono tutte pratiche sfruttate dalle multinazionali per sfuggire alla tassazione. In aggiunta, le regole stabilite dai paesi più avanzati, come la segretezza fiscale e bancaria e la mancanza di uno standard oggettivo per la contabilità, impediscono ai paesi ospiti di avere un quadro chiaro dei profitti effettivi delle imprese.

Iniziative per la trasparenza delle industrie estrattive

L'EITI – Iniziativa per la trasparenza delle industrie estrattive – è un passo verso la giusta direzione. Questa iniziativa ha contribuito a colmare alcune falle tecniche dell'approccio Publish What You Pay (PWYP), ma anche distolto l'attenzione da esso.

In realtà sia l'EITI sia l'approccio PWYP (che sono, in termini istituzionali, interconnessi) hanno grandi meriti: la prima sta facendo progressi e crea maggiore trasparenza in numerosi paesi, mentre il carattere vincolante del secondo è molto ampio, ma proprio per questo ha incontrato un'opposizione politica più forte. Ciononostante, più o meno dal 2007 ha iniziato a compiere passi avanti.

Tre processi sono degni di nota:

- in seguito alle pressioni da parte di organizzazioni della società civile, tra cui PWYP e Tax Justice Network, il Parlamento Europeo ha applicato una mozione presentata nel novembre 2007 che richiede alla Commissione Europea di “*andare oltre le linee guida volontarie e di sostenere lo sviluppo di uno standard contabile adeguato che richieda la preparazione di rapporti per ogni*

¹⁰³ Oxfam GB, “Tax Havens: Releasing the Hidden Billions for Poverty Eradication”, documento politico, 2000

*paese da parte delle compagnie estrattive*¹⁰⁴. C'è molto lavoro da fare, ancora, ma quella mozione ha rappresentato uno scacco all'International Accounting Standards Board (IASB), che si era opposto ai rapporti per paese. La pressione si è concentrata in particolare su uno standard specifico, l'IFRS-8 (International Financial Reporting Standard-8), concernente su quali “segmenti” le imprese devono fare rapporto;

- nel maggio 2008 il senatore statunitense Senator Barney Frank ha introdotto la legislazione HR 6066, l'Extractive Industries Transparency Disclosure Act (EITD)¹⁰⁵, che richiede alle imprese facenti parte della borsa di scambio USA di rendere pubbliche alcune informazioni, comprese quelle sui pagamenti aggregati paese per paese. La legislazione dev'essere ancora approvata e riguarda solo alcuni pagamenti (ad es esclude i dati sugli utili e i costi), ma è pur sempre un progresso;
- a quanto già detto si accompagna anche il crescente interesse internazionale nella mobilitazione di base per le questioni di trasparenza. Nel Gabon, ad esempio, gli attivisti locali, legati alla coalizione PWYP, hanno criticato un accordo multimilionario con le imprese cinesi sulle miniere di ferro, perché sarebbe stato particolarmente svantaggioso per il paese. Le proteste sulla segretezza ed i termini dell'accordo hanno portato ad una sua rinegoziazione con condizioni migliori, per quanto ancora poco favorevoli. In Bolivia ed Ecuador, il coinvolgimento della base nelle discussioni sui termini degli accordi energetici ha spostato nettamente il peso politico contro le compagnie petrolifere straniere, portando talvolta a nuovi negoziati.

Estendere la trasparenza ad altri settori economici

Oltre al settore estrattivo, tre strade meritano attenzione per promuovere la trasparenza in tutti i settori economici:

- il dibattito sugli standard internazionali di contabilità presentano una notevole opportunità per migliorare la trasparenza. Il rapporto per paese potrebbe essere esteso, in fatti, a tutte le industrie, comprese banche, ditte farmaceutiche e tutti gli altri soggetti della contabilità internazionale. Se questo metodo di controllo potesse essere applicato agli International Financial Reporting Standards, comprenderebbe quasi tutte le principali compagnie multinazionali e rappresenterebbe uno storico passo avanti verso la trasparenza finanziaria internazionale. Ci sono stati progressi incoraggianti in questa direzione: nel settembre 2008 alcuni grandi investitori hanno espresso il proprio appoggio a questa proposta durante un incontro dell'IASB. Le conseguenze di un simile passo sarebbero notevoli per i paesi in via di sviluppo, poiché renderebbero possibili due cose: primo, metterebbe in grado i governi di quei paesi di comprendere molto meglio le posizioni fiscali delle multinazionali che operano nei loro territori e, quindi, di tassarli meglio; secondo, fornirebbe ai cittadini di quei paesi informazioni tali da consentire loro di chiedere conto ai propri governanti del loro operato. Se questo avvenisse, sarebbe un evento di enorme portata: al momento sono più di 100 i paesi che usano, o stanno adottando, gli International Financial Reporting Standards, compresi i 27 membri dell'Unione Europea, Cina, Giappone, Canada ed India. Nell'agosto 2008 la US Securities and Exchange Commission (SEC) ha presentato una “roadmap” per guidare le imprese statunitensi nella migrazione dagli standard americani, gli ultimi standard importanti a compiere il passaggio, agli IFRS;
- anche se la tendenza attuale ad intraprendere azioni sanzionatorie nei confronti dei paradisi fiscali che non collaborano, identificati tramite la lista nera OCSE, è una buona cosa, non avrebbe senso se non riguardasse anche i principali utilizzatori di quegli stessi paradisi fiscali, comprese banche e multinazionali. CIDSE chiede che siano applicate sanzioni alle imprese che mantengono sussidiarie in paradisi fiscali non cooperanti, e che rifiutano di fornire dettagli e spiegazioni dei propri legami con quei territori. Le sanzioni comprenderebbero il divieto di accedere alle funzioni pubbliche, al credito pubblico all'esportazione e persino alla borsa valori;

¹⁰⁴ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?Type=MOTION&Reference=B6-2007-0437&language=EN>

¹⁰⁵ http://www.house.gov/apps/list/press/financialsvcs_dem/press051908.shtml

- la creazione di un registro del commercio internazionale – o almeno di registri regionali, soprattutto per l'Unione Europea – per registrare tutte le compagnie ed entità legale, in particolare delle società veicolo (SPV) e dei monopoli, e compresi i nomi degli azionisti e/o dei beneficiari effettivi. In questo modo il lavoro dell'amministrazione tributaria e della magistratura sarebbe di gran lunga facilitato ed il fenomeno delle società fittizie avrebbe fine.

5. Tassazioni globali devono essere adottate come una soluzione reale per aumentare la redistribuzione e rispondere alle nuove sfide globali

Come è già stato sottolineato nella prima sezione del presente documento, il progetto di una tassazione globale dev'essere analizzato accuratamente tramite le funzioni denominate 5 “R”: reddito, redistribuzione, regolamentazione, revisione dei prezzi e rappresentanza. Il terzo capitolo ha discusso il potenziale che, nel contesto attuale, tasse globali come la CTT o la più generica FTT hanno di svolgere quelle funzioni chiave a livello internazionale. Nella situazione odierna la tassazione globale non riuscirebbe a svolgere la funzione di rappresentanza, a meno che non ci sia una qualche forma di governo globale. Quest'ultimo non esiste, ma la creazione di tasse internazionali accelererebbe probabilmente il rafforzamento, ora più che mai necessario, di istituzioni democratiche mondiali con un minimo di rappresentanza.

Sfruttando le entrate dalle tasse internazionali per finanziare lo sviluppo ed i beni pubblici globali dovrebbe essere considerato complementare ed aggiuntivo rispetto alle fonti di finanziamento già esistenti. Oltre ad accrescere le risorse disponibili e ad assicurare la prevedibilità dei flussi di aiuti, le nuove entrate sosterranno i paesi in via di sviluppo a sviluppare le proprie entrate, a migliorare l'amministrazione finanziaria ed a sradicare la povertà.

CIDSE si appella ad ogni stato interessato od a quelli compresi nell'Unione Europea affinché introducano un esperimento pilota di CTT. Ogni ulteriore dibattito o studio internazionale dovrebbe concentrarsi sui dettagli della sua attuazione. Una semplice tassa di bollo sulle transazioni di valuta estera per finanziare lo sviluppo, come la CTDL, sarebbe un primo passo per progredire e fare esperienza nel campo.

CIDSE ritiene, però, che il ruolo regolatore di una CTT debba ancora restare un obiettivo a lungo termine. Ciò sarebbe possibile con il mercato secondario basato sul modello di Spahn oppure in una forma sviluppata ancora di più verso una tassa più generale sulle transazioni finanziarie.

CIDSE accoglie l'idea una FTT generica. Poiché si tratta un meccanismo nuovo, CIDSE suggerisce che i fora internazionale, come il Leading group for Solidarity Levies, ed il processo preparatorio alla Conferenza di revisione di Doha sul finanziamento allo sviluppo, dovrebbero essere usati per ulteriori discussioni e per la promozione di una tassa sulle transazioni finanziarie. CIDSE incoraggia in particolar modo l'Unione Europea a testare per prima la fattibilità di una FTT.

Governance democratica e rappresentativa ed amministrazione delle tasse globali

Al momento la tassazione si basa sulla legislazione nazionale dei singoli paesi e spetta a loro raccogliere i contributi. Poiché non esiste un'autorità internazionale investita di prerogative simili, le tasse sono raccolte attraverso canali nazionali e sono usate come prevedono gli accordi internazionali o, ancora meglio, per un uso comune. In questo modo possono essere trovate le risorse necessarie per lo sviluppo internazionale dei beni pubblici globali o per affrontare problemi mondiali. Anche usare i canali già esistenti può essere una soluzione efficace. Tuttavia gli squilibri nelle strutture di potere continueranno ad esistere, se il potere decisionale sull'uso delle risorse resterà in mano alle nazioni ricche e continueranno a mancare una vera collaborazione ed una responsabilità congiunta. Per risolvere questo problema, sarà necessario creare, quando sarà giunto il momento, uno strumento di *governance* internazionale per il controllo fiscale globale.

Anche se fornire una proposta dettagliata per un possibile strumento di *governance* internazionale

esula dallo scopo di questo documento, CIDSE suggerisce di considerare, nella sua progettazione, il seguente principio:

- i meccanismi vincolanti devono essere decisi nella forma di accordi o trattati multilaterali, per garantire impegni a lungo termini e prevedibilità;
- per assicurare rappresentanza, pari potere decisionale e proprietà congiunta da parte di tutti gli attori, il processo – dalla tassazione all'amministrazione, all'erogazione – dev'essere integrato in uno schema multilaterale che garantisca pari diritti e partecipazione di tutti gli interessati, oltre a trasparenza e responsabilità;
- l'ONU dovrebbe avere un ruolo chiave nel promuovere l'idea di una tassazione internazionale e nel creare la nuova struttura di governance necessaria;
- nel contesto dei dibattiti in corso sul finanziamento ai beni pubblici globali, sarebbe bene esaminare anche le strutture di finanziamento complementari ai canali tradizionali, includendo le questioni di addizionalità, complementarità e coerenza con i “fondi verticali”;
- l'UNITAID, progettato per fornire un luogo di discussione egualitario per i rappresentanti delle parti interessate, come i governi del nord e del sud del mondo, la società civile, le organizzazioni specializzate ed i fondi internazionali, rappresenta un esempio interessante da cui trarre insegnamento. I suoi critici ne hanno messo in discussione la nuova struttura per l'efficacia degli aiuti, il pragmatismo ed un'attenzione limitata al settore sanitario, dove già numerosi attori sono coinvolti. L'UNITAID dev'essere controllato e valutato con attenzione – soprattutto per la partecipazione degli interessati in base ai principi di uguaglianza e proprietà a livello locale, di attuazione e pratica sul campo – in modo da imparare da questa struttura lezioni preziose per il futuro.

Conclusioni

La capacità dello stato di assolvere ai propri obblighi nei confronti dei cittadini è influenzata in buona parte dalla natura e dal volume delle risorse a sua disposizione per la spesa pubblica.

L'assistenza finanziaria esterna resta un punto critico per numerosi paesi in via di sviluppo, soprattutto nell'immediato per il raggiungimento dei MDG. In proposito, resta imprescindibile la necessità che i paesi industrializzati spendano almeno lo 0,7% del proprio RNL per un'assistenza efficace, e non gonfiata, a paesi privi di mezzi propri per raggiungere gli MDG.

Tuttavia, non si può ignorare che, nell'ultimo decennio, con la crescita endemica della globalizzazione si è verificato un trasferimento netto di risorse finanziarie dai paesi poveri a quelli ricchi, anziché nella direzione opposta. Restituzione del debito, perdite di utili a causa della liberalizzazione degli scambi e la creazione di riserve di valuta estera sono problemi seri e devono essere affrontati come tali. Eppure non giustificano l'intero flusso dal sud al nord. La fuga di capitali illeciti, attraverso il trasferimento di patrimoni rubati, evasione fiscale od altre attività criminali, costituiscono la maggior parte di quel flusso. Nell'attuale dibattito sul finanziamento allo sviluppo tali questioni non sono affrontate in maniera adeguata. Nonostante il notevole effetto negativo della globalizzazione su povertà ed ingiustizia, CIDSE ritiene che la globalizzazione abbia anche creato opportunità per un'azione rinnovata contro quei problemi, proprio per la loro dimensione globale.

Allo stesso tempo, siamo convinti che l'agenda sul finanziamento allo sviluppo dovrebbe essere più che un mero elenco di cose da fare. In qualità di rete internazionale di organizzazioni cattoliche per lo sviluppo impegnate nella richiesta per una più equa distribuzione della ricchezza tra i paesi, CIDSE considera la tassazione al centro della finanza per lo sviluppo. La chiave è nelle 5 “R” che riassumono il ruolo della tassazione: reddito, redistribuzione, regolamentazione, revisione dei prezzi e rappresentanza. Da questo punto di vista, CIDSE propone di dare priorità agli sforzi a livello nazionale per ampliare la base imponibile, e di sostenere la capacità amministrativa fiscale. Finanza internazionale, sostegno e riforma del sistema restano altrettanto cruciali per incoraggiare gli sforzi nazionali al riguardo. La lotta internazionale contro l'evasione fiscale dovrebbe essere una priorità per lo sviluppo.

Inoltre, CIDSE raccomanda lo sviluppo di tasse internazionali. Tasse del genere sono divenute necessarie grazie alla globalizzazione: il mondo è ormai innegabilmente interconnesso e, quindi, reddito, redistribuzione, regolamentazione, revisione dei prezzi e rappresentanza sono funzioni più che mai necessarie a livello globale. CIDSE appoggia in particolare l'adozione di una CTT, o di una FTT più generica, assieme alle tasse ambientali, necessarie per affrontare i problemi che sorgono come conseguenza dei cambiamenti climatici.