



**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA**  
**DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE E AZIENDALI**  
**"MARCO FANNO"**

**CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA INTERNAZIONALE**  
*L-33 Classe delle lauree in SCIENZE ECONOMICHE*

Tesi di laurea

**Il gettito fiscale nei paesi a basso reddito e l'impatto sul loro  
sviluppo**

*The tax revenue in low income countries and the impact on their  
development*

Relatore:

Prof. FAVARO DONATA

Laureando:

DE LONGHI CAMILLA

Anno Accademico 2015-2016

# Indice

INTRODUZIONE.....	1
1. PERCHÉ I PAESI IN VIA DI SVILUPPO HANNO POCHE ENTRATE FISCALI.....	3
1.1 La tesi di Tomothy Besley e Torsten Persson .....	3
1.2 Struttura economica, amministrativa e fiscale.....	7
1.3 Aspetti socio culturali.....	12
2. CONSEGUENZE E POSSIBILI SOLUZIONI AL PROBLEMA DELL'INSUFFICIENTE GETTITO FISCALE.....	14
2.1 Conseguenze sul welfare e sullo sviluppo dei paesi.....	14
2.2 Gli aiuti delle organizzazioni internazionali.....	15
2.3 Possibili interventi nei paesi a basso reddito .....	17
3- UN'ANALISI PIÚ SPECIFICA DI ALCUNI PAESI.....	19
3.1 L'Africa Sub-Sahariana.....	19
3.2 Il caso della Repubblica Democratica del Congo.....	22
3.3 Il caso della Namibia .....	29
CONCLUSIONI.....	34
BIBLIOGRAFIA.....	36

## INTRODUZIONE

In un momento in cui nei Paesi sviluppati si studiano e si perfezionano tecniche per poter tassare i cosiddetti web-redatti, nei Paesi in via di sviluppo il sistema tributario di base rimane uno dei grandi problemi da risolvere, con problematiche che riguardano l'ammontare del gettito fiscale, le modalità di tassazione dei redditi e la gestione delle entrate fiscali necessarie per far fronte alla spesa pubblica. Innanzitutto bisogna definire il termine tributi, potestà impositiva e gettito fiscale per poterne comprendere l'importanza. I tributi sono qualsiasi prestazione in denaro dovuta dai cittadini allo Stato e agli altri enti pubblici che si differenziano in imposte generali e speciali, erariali e locali, sovrimposte, tasse e contributi obbligatori. L'insieme dei tributi costituisce il principale mezzo di accumulare entrate da parte dello Stato, da poter poi investire in beni e servizi necessari alla comunità. La potestà impositiva è il potere di acquisire ricchezza prelevandola coattivamente ai privati, mediante l'imposizione dei tributi. Rappresenta una manifestazione di sovranità che in un sistema democratico deve trovare base e fondamento nel consenso della maggioranza e nel rapporto di fiducia che si instaura fra i cittadini e i pubblici poteri. La potestà impositiva in alcuni paesi in via di sviluppo è invece detenuta da una cerchia ristretta che agisce nel proprio interesse e non nell'interesse dell'intera collettività, rappresentando uno dei maggiori limiti nella gestione delle entrate fiscali. Infine il gettito fiscale è l'insieme delle entrate nell'erario di uno Stato che derivano dall'imposizione fiscale di questo sui cittadini contribuenti.

A questo proposito, nel primo capitolo l'elaborato cerca di riassumere la tesi di Besley T. e Persson T. esposta in un articolo del *Journal of Economic Perspectives*, intitolato "*Why do developing country tax so little?*", cercando poi di approfondire alcuni argomenti che sarebbero le cause di un ridotto gettito fiscale nei paesi in via di sviluppo. In particolare il gettito fiscale sarebbe tra il 10% e il 20% del PIL, rispetto ai Paesi sviluppati, dove si attesta attorno al 40%. Si analizzeranno nello specifico aspetti che riguardano la struttura politica, amministrativa e fiscale, ma anche gli aspetti di tipo sociologico e culturale che aiuteranno a comprendere il livello del prelievo fiscale di un Paese.

Il secondo capitolo analizza le conseguenze che questo ridotto gettito fiscale genera nel welfare e nello sviluppo economico, l'intervento nel sistema fiscale dei paesi da parte delle organizzazioni internazionali e le eventuali soluzioni che i singoli Stati possono adottare per risolvere il problema delle insufficienti entrate fiscali.

Il terzo capitolo cerca infine di applicare l'analisi alla realtà, analizzando la situazione dell'Africa Sub-Sahariana in generale e focalizzandosi poi su due particolari paesi in via di

sviluppo di questa regione. La Repubblica Democratica del Congo come miglior esempio in negativo e il Namibia come paese comunque appartenente al Sub-Sahara, ma che ha un ottimo gettito fiscale e sta avendo negli ultimi anni un particolare sviluppo anche grazie a dei miglioramenti nel sistema fiscale.

La sezione conclusiva, inizialmente “tira le somme” sull’importanza di un più elevato gettito fiscale nei paesi a basso e medio reddito, conclude poi con uno sguardo verso il futuro per l’avvenire di questi paesi.

## **1. PERCHÉ I PAESI IN VIA DI SVILUPPO HANNO POCHE ENTRATE FISCALI**

### *1.1 La tesi di Tomothy Besley e Torsten Persson*

Besley T. e Persson T., il primo professore alla London School of Economics e il secondo economista presso l'Institute for International Economic Studies alla Stockholm University, nel loro articolo cercano di individuare quali sono le cause di un così ridotto gettito fiscale nei paesi in via di sviluppo rispetto ai paesi sviluppati, con una media del 10-20% di gettito fiscale in rapporto al PIL per i primi paesi e del 40% per i secondi.

Gli autori inizialmente accusano la ricerca tradizionale di ricercare i limiti della tassazione solo nei vincoli di incentivazione, che sono legati all'asimmetria di informazione o alla politica e alle istituzioni politiche, non ricercando invece i limiti del sistema fiscale nella capacità amministrativa dello Stato. Secondo Besley e Persson infatti le spiegazioni sono da ricercarsi nelle forze che hanno guidato il processo di sviluppo. Analizzano fattori legati alla struttura economica di queste economie, fattori politici (deboli istituzioni, sistemi politici frammentati e mancanza di trasparenza nei mezzi di informazione), ma anche fattori sociali e culturali (senso di identità nazionale e una scarsa conformità alle norme), che possono soffocare la riscossione delle entrate fiscali.

Secondo loro è indispensabile l'evoluzione del potere impositivo per riscuotere le tasse e per investire in beni e servizi. Inoltre lo sviluppo politico va di pari passo con lo sviluppo economico, in quanto i cittadini nel partecipare ai sistemi politici richiedono una buona gestione dei servizi pubblici. Quindi in definitiva il potere di imposta è anche utile allo sviluppo del paese.

Inizialmente viene analizzata la tendenza generale dei governi, dimostrando che nel corso del ventesimo secolo i governi di un campione di 18 paesi (Argentina, Australia, Brasile, Canada, Cile, Colombia, Danimarca, Finlandia, Irlanda, Giappone, Messico, Paesi Bassi, Nuova Zelanda, Norvegia, Svezia, Svizzera, Regno Unito, e Stati Uniti) hanno aumentato nel tempo la quota di entrate fiscali in rapporto al reddito aggregato, con maggiori picchi registrati durante le due guerre mondiali. Inoltre durante la seconda guerra mondiale è aumentata la percentuale dei paesi che ha cominciato ad utilizzare la ritenuta d'acconto, innovazione fondamentale del sistema fiscale.

Comparando poi il prelievo fiscale complessivo in percentuale al PIL con il PIL pro capite dei paesi a basso, medio e alto reddito, classificati dalla Banca Mondiale nel 2000, hanno osservato che esiste una correlazione positiva. Infatti all'aumentare del reddito aumentano le entrate fiscali, ad eccezioni di quei paesi esportatori di petrolio (Bahrein, Kuwait, Oman) per i

quali nonostante l'elevato PIL pro capite, la percentuale di gettito fiscale in rapporto al PIL rimane bassa. Se si osserva poi la stessa correlazione nel corso dell'intero ventesimo secolo ma solo per i 18 paesi precedentemente presi in considerazione, allora è possibile dire che la percentuale di entrate fiscali in rapporto al PIL dei paesi in via di sviluppo oggi è molto simile a quella presente un secolo fa nelle economie di tutto il mondo ormai sviluppato. Questo per dimostrare che nel corso del tempo la tendenza dei governi è quella di aumentare il proprio PIL pro capite, quindi è necessaria la creazione di istituzioni in grado di supportare e sostenere i mercati e di porre attenzione ai benefici dei cittadini per poter aumentare i livelli di entrate fiscali.

Besley e Persson analizzano anche quali possono essere le differenze strutturali nel sistema fiscale, osservando che esiste una correlazione tra reddito e imposte sul reddito e reddito e imposte commerciali. Infatti paesi ad alto reddito dipendono in maggior misura dalle imposte sul reddito, viceversa, paesi a basso e medio reddito usano in maggior misura tasse commerciali. Affermano inoltre che il passaggio da tasse commerciali a imposte sul reddito è una caratteristica fondamentale nello sviluppo storico della tassazione. Un'altra caratteristica dei paesi a basso reddito in genere è che hanno diverse e ristrette basi imponibili rispetto ai paesi ad alto reddito, e che l'ampliamento della base imponibile, sarebbe la chiave per aumentare le entrate fiscali, piuttosto che intervenire modificando le aliquote fiscali.

Il punto di partenza da cui Besley e Persson partono per capire il perché i paesi in via di sviluppo abbiano un così basso gettito fiscale sta nel considerare che l'elaborazione delle politiche è controllata da un gruppo di cittadini. Questo gruppo operatore storico ha accesso a una serie di strumenti fiscali per aumentare le entrate che possono essere poi investite in vari modi. Ci si aspetta poi che le tasse aumentino fino al punto in cui il beneficio marginale per il gruppo dirigente nell'aumentare le tasse è uguale al costo marginale di aumentare le stesse, che dipende dall'elasticità della base imponibile. Ovviamente in situazioni in cui il gruppo dirigente è meno vincolato dai controlli, la gamma di modi in cui può arricchire sé stesso può essere molto vasta.

L'articolo analizza anche la struttura economica di questi paesi, caratterizzati da un grande settore informale e da molte imprese di piccole dimensioni. Infatti la dimensione del settore informale è negativamente legata alla tassazione dei redditi, cioè all'aumentare dell'economia informale diminuiscono le entrate derivanti dalle imposte sul reddito e ciò non aiuta la crescita economica dei paesi. Inoltre questi paesi sono più propensi ad essere dipendenti da alcune risorse naturali o materie prime e di ricevere aiuti esteri. Molti paesi ricevono aiuti significativi, che sono una buona frazione del PIL e spesso sono più grandi dei ricavi generati

dalle tasse. La disponibilità degli aiuti diminuisce gli incentivi a intraprendere azioni che potrebbero incrementare la base imponibile nazionale.

Inoltre Besley e Persson sostengono che per usufruire della crescita e dello sviluppo economico, è necessario che il governo investa in miglioramenti nel sistema fiscale, come ad esempio l'introduzione della ritenuta d'acconto precedentemente citata. Questo passo richiede un cambiamento nella politica di governo. Senza tali misure, le entrate derivanti dalle imposte sul reddito non possono aumentare in modo significativo con lo sviluppo. Ovviamente il cambiamento strutturare dell'economia e un uso dei mercati formali riduce i costi di questi investimenti. Ma se questo cambiamento genererà effettivamente più entrate fiscali dipenderà anche dalle decisioni del governo.

In generale sembra ovvio che paesi a basso e medio reddito hanno un maggior bisogno rispetto ai paesi ad alto reddito di investimenti in infrastrutture, ma se i maggior ricavi siano incanalati verso le più alte esigenze del paese dipende dall'equilibrio politico che a sua volta dipende da come le istituzioni politiche determinano l'identità del gruppo dirigente che decide in materia politica e i vincoli affrontati dai governi una volta preso il potere. La questione di chi abbia il controllo politico diretto influenza le decisioni circa il livello e il tipo di tassazione.

Il controllo politico di una ristretta élite è un dato di fatto in molti paesi a basso reddito. Queste élite sono protette da una varietà di meccanismi istituzionali, tra cui successioni ereditarie del potere, governi militari, e il controllo d'élite dei partiti politici. La politica così strutturata tenderà a soddisfare quelli con redditi superiori, riducendo il motivo redistributivo e progressivo della tassazione.

I problemi che i paesi in via di sviluppo incontrano nell'erogazione di servizi riflettono il duplice problema di inefficienza e corruzione. I paesi con forti vincoli esecutivi a livello nazionale tendono ad avere un più basso livello di corruzione. Una rete di controlli dovrebbe fornire una base più solida per scrutare le decisioni di spesa pubblica e eliminare la corruzione. Infatti non sorprende che esista una correlazione positiva tra meno corruzione e livello di tassazione, come si può vedere nella tabella 1. Questo perché con una corruzione dilagante, il cittadino medio sarà meno incline a sostenere una più alta tassazione e a rispettare le imposte già in atto.

Nell'ultima parte dell'articolo vengono analizzati quali possono essere gli aspetti culturali, normativi e di identità nazionale che spingono gli individui a non pagare le tasse. Ciò che si afferma è che la creazione di una cultura di rispetto può essere fondamentale per aumentare le entrate fiscali. Perciò nei paesi a basso reddito può essere che esista un'etica più debole dei contribuenti rispetto a quella che si è evoluta nei paesi ad alto reddito. Inoltre norme di

conformità possono anche emergere in parte da un forte senso di appartenenza nazionale. In questo caso le guerre svolgono un ruolo centrale in quanto lo svolgimento della guerra è stato una fonte di interesse comuni, sia in termini di persuasione dei cittadini della necessità di maggiori imposte sia nella creazione di una norma dei contribuenti. Lo stesso vale per la correlazione negativa tra frazionamento etnico e entrate fiscali. Quando le tensioni etniche sono abbastanza forti per promuovere la guerra civile, questa guerra, in contrasto con le guerre tra le nazioni, potrebbe aumentare l'animosità tra i gruppi e ridurre l'identità nazionale. L'insieme degli elementi analizzati da Besley e Persson che influenzano le entrate fiscali sono sintetizzati nella tabella 1 dove la variabile dipendente è la percentuale di entrate fiscali in rapporto al PIL

**Tabella 1: Variabili che incidono sul prelievo fiscale in rapporto al PIL**

Dependent Variable "Share of Taxes in GDP"	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Independent variable:					
<i>High Income</i>	0.130*** (0.024)				-0.003 (0.041)
<i>Low Income</i>	-0.045*** (0.013)				0.036 (0.024)
<i>Average Years in War</i>		0.417*** (0.104)			0.119 (0.124)
<i>Ethnic Fractionalization</i>		-0.155*** (0.042)			-0.044 (0.037)
<i>Executive Constraints</i>			0.214*** (0.030)		0.079** (0.038)
<i>Corruption Index</i> (0 bad; 10 good)				0.055*** (0.018)	0.038* (0.020)
<i>Property Rights Protection</i>				0.214* (0.125)	0.273*** (0.099)
$R^2$	0.405	0.278	0.324	0.575	0.644
Number of countries	123	101	105	91	86

Fonte: Besley T. e Persson T. (2014), Why do developing country tax so little?, Journal of Economic Perspectives, Volume 28, Numero 4, pagg 99-120

Note: La variabile dipendente è la quota di tasse sul PIL. High Income rappresentano i paesi ad alto reddito nel 2000, Low Income quelli a basso reddito sempre nel 2000. Nella colonna 1 viene mostrato come i paesi ad alto reddito hanno 13 punti percentuali in più di entrate fiscali rispetto ai paesi a medio reddito e 17,5 rispetto a quelli a basso reddito. Nella seconda colonna è possibile vedere l'impatto della variabile storica e socio-culturale.

Esiste una correlazione positiva tra gli anni in guerra del paese e le entrate fiscali; mentre un maggior frazionamento etnico è collegato a minori entrate fiscali. Nella colonna 3 viene mostrata la relazione con i vincoli sul potere esecutivo, e il risultato è una forte correlazione con le entrate fiscali. La colonna 4 analizza due variabili di efficacia, l'indice di corruzione percepita e la protezione dei diritti di proprietà. Entrambe le misure sono correlate positivamente con il gettito fiscale. Infine la colonna 5 raggruppa tutte le variabili contemporaneamente. In questo caso le variabili di reddito pro capite sono insignificanti mentre rimangono forti le correlazioni con i vincoli esecutivi e la tutela dei diritti di proprietà.

\*, \*\* e \*\*\* indicano livelli di significatività di 10, 5 e 1 per cento, rispettivamente,



In definitiva ciò che vogliono evidenziare i due autori è che il problema di aumentare le entrate fiscali nei moderni paesi in via di sviluppo, è una questione più ampia che avere il giusto tipo di competenze tecniche. Le istituzioni governative e i sistemi fiscali evolvono insieme, e la tassazione può alimentare lo sviluppo dei sistemi politici. Una bassa imposizione fiscale può riflettere una serie di fattori che aiutano anche a spiegare perché i paesi a bassa tassazione siano poveri. Da questo punto di vista il più importante cambiamento è quello di adottare misure che incoraggiano lo sviluppo, piuttosto che misure speciali focalizzate esclusivamente sul miglioramento del sistema fiscale.

## *1.2 Struttura economica, amministrativa e fiscale*

Il seguente paragrafo analizzerà alcune cause del perché i paesi in via di sviluppo hanno un ridotto gettito fiscale, alcune già indicate da Besley e Persson ma che non sono state approfondite e altre non ancora analizzate. In primo luogo bisognerà chiarire il concetto di paesi in via di sviluppo. Dal punto di vista operativo, non esiste una definizione univoca. Per esempio, la Banca Mondiale, sulla base dei livelli di Reddito Nazionale Lordo (RNL) pro capite, distingue tra paesi a basso reddito (RNL pro capite inferiore a 1,045\$), reddito medio (RNL pro capite tra 1,045\$ e 12,736\$) e alto (RNL pro capite superiore a 12,736\$). L'insieme dei paesi a basso e medio reddito costituiscono i paesi in via di sviluppo. Il Fondo Monetario Internazionale invece distingue i paesi avanzati da quelli emergenti e in via di sviluppo, questi ultimi due corrispondenti ai paesi che la Banca Mondiale definisce a reddito medio e basso. L'United Nation Development Program (UNDP) usa una definizione alternativa, e distingue tra paesi sviluppati e in via di sviluppo, usando come soglia il 75° percentile nella distribuzione dell'indice di sviluppo umano<sup>1</sup>. Nel corso dell'elaborato verrà utilizzata la classificazione della Banca Mondiale.

Come già affermato da Besley e Persson una delle caratteristiche principali di questi paesi in via di sviluppo è un'economia caratterizzata da piccole imprese, che includono piccoli agricoltori e artigiani. Questa caratteristica, non sarebbe di per sé un problema se non fosse accompagnata da una capacità amministrativa debole. L'assenza di una solida capacità amministrativa genera infatti un aumento dell'economia sommersa, difficile da tassare, che si attesta attorno al 35% del PIL nei paesi a basso reddito e in alcuni casi fino al 60%<sup>2</sup> del PIL. L'economia sommersa è definita da Schneider, Buehn e Montenegro (2010) come: "l'insieme

---

<sup>1</sup> numero compreso tra 0 e 1 che classifica i paesi del mondo in base al loro livello di sviluppo, tenendo conto della speranza di vita al momento della nascita, tempo medio di istruzione scolastica e PIL pro capite.

<sup>2</sup> Dati estrapolati da: Friedrich S., Buehn A., Montenegro C. (2010), *Shadow Economies All over the World: New Estimates for 162 Countries*, Policy Research Working Paper 5356, World Bank pp. 4-5.

della produzione di beni e servizi di tipo legale e illegale che sfugge al calcolo delle stime ufficiali del PIL. Ma può essere anche considerata come l'insieme di tutta la produzione legale basata sul mercato di beni e servizi deliberatamente nascosta dalle autorità pubbliche per i seguenti motivi: evitare il pagamento dell'imposta sul valore aggiunto e altre tasse derivanti dai redditi, evitare il pagamento dei contributi previdenziali, evitare di sottostare a vincoli di mercato del lavoro imposti per legge come il minimo salariale, durata massima di lavoro giornaliero e gli standard di sicurezza. E per evitare di rispettare determinate procedure amministrative come completare questionari statistici”<sup>3</sup>.

La capacità amministrativa di questi paesi è debole perché il potere politico è riservato ad una ristretta élite, preoccupata più a soddisfare i propri interessi che non quelli dell'intera comunità. Si parla di corruzione intesa come abuso di potere da parte di alcuni soggetti per il soddisfacimento di interessi privati. La percezione di un'elevata corruzione, genera tra i cittadini un sentimento di rifiuto nel rispettare l'imposizione tributaria. Infatti se si osserva il ranking dell'International Transparency<sup>4</sup>, dove più l'indice di percezione della corruzione è basso, maggiore è la corruzione percepita, e di conseguenza minore sarà la capacità di riscuotere le tasse da parte dello Stato, i paesi con indice minore sono proprio i paesi a basso e medio reddito, infatti agli ultimi posti troviamo Somalia, Corea del Nord, Afghanistan, Sudan, Angola, Libia, Iraq e ovviamente molti altri. Una stima del Fondo Monetario Internazionale condotto da Vito Tanzi e Hamid Davoodi (2000)<sup>5</sup> che analizza una sezione trasversale dei paesi nel periodo 1980-1997, mostra come l'aumento di un punto dell'indice di percezione della corruzione<sup>6</sup>, che in questo caso corrisponde ad una maggior corruzione, diminuisce i ricavi totali dei paesi in rapporto al PIL dell'1,47%, le entrate fiscali in rapporto al PIL del 2,73%, nello specifico quelle derivati dalle imposte dirette diminuiscono dello 0,79%, quelle indirette dell'1,08%, e quelle commerciali dello 0,52%, infine aumentano le entrate non fiscali sempre in rapporto al PIL dell'1,27%.

---

<sup>3</sup>Friedrich S., Buehn A., Montenegro C. (2010), *Shadow Economies All over the World: New Estimates for 162 Countries*, Policy Research Working Paper 5356, World Bank pp. 4-5.

<sup>4</sup> Organizzazione internazionale non governativa, che si occupa di corruzione non solo politica, fondata nel 1993 collabora con Governi, aziende e cittadini per mettere un freno alla piaga della corruzione.

<sup>5</sup> Tanzi V. e Davoodi H. (2000), *Corruption, Growth, and Public Finances*, IMF Working Paper

<sup>6</sup> Calcolato dall' International Country Risk Guide and Business International e utilizzato da Tanzi e Davoodi nel 1997. Un alto valore dell'indice indica un'alta percezione della corruzione.

**Tabella 2: Incidenza Corruzione**

Dependent Variable	Corruption	Adjusted R <sup>2</sup>	N. of countries
Total revenue	-1,47*** (-1.90)	0.41	90
Tax Revenue	-2.73*** (-4.05)	0.42	89
Income, profit, capital gains taxes	-0.79** (-2.25)	0.24	89
Individual	-0.63** (-2.29)	0.46	86
Corporate	-0.16 (-0.71)	0.08	86
Social security tax	-0.92*** (-3.25)	0.39	74
Payroll tax	-0.04 (-1.16)	-0.02	75
Property tax	-0.05** (-1.84)	0.37	85
Domestic taxes on goods and services	-1.08*** (-4.47)	0.29	90
Sales, VAT, Turnover	-0.79*** (-4.40)	0.24	86
Excise	-0.23** (-1.98)	0.11	88
Trade taxes	-0.06 (-0.52)	0.41	90
Import	0.03 (0.23)	0.33	90
Export	-0.07* (-1.43)	0.12	89
Non- tax revenue	1.27 (1.21)	0.16	89

Fonte: Tanzi V. e Davoodi H. (2000), Corruption, Growth, and Public Finances, IMF Working Paper

Note: La tabella rappresenta la stima su una sezione trasversale di paesi nel periodo 1980-1997. Riporta le variazioni delle diverse grandezze all'aumentare di un punto percentuale dell'indice di corruzione percepita, che indica quindi una maggior corruzione. Le grandezze sono espresse in rapporto al PIL.

Questa instabilità politica incide anche nella scarsa erogazione dei servizi pubblici, distribuiti in modo diseguale tra la popolazione, e quindi una gestione delle finanze pubbliche di bassa qualità, che non incentiva i cittadini a sottostare al proprio obbligo di pagamento dei tributi, ritenendo gli investimenti della pubblica amministrazione ingiusti e non equi.

Si potrebbe inoltre pensare che la percentuale di entrate fiscali in rapporto al PIL dipenda anche dalle aliquote applicate nei vari paesi come affermava Leffer<sup>7</sup> nei suoi studi. In realtà se si prendono le due categorie, paesi in via di sviluppo e paesi sviluppati non è possibile osservare questa correlazione. Perché osservando ad esempio la tassazione media sui redditi, profitti e guadagni in conto capitale, risulta che paesi ad alto reddito tassano il 24,4% del

<sup>7</sup> Leffer ha cercato di dimostrare con una curva denominata appunto Curva di Leffer che oltre certi limiti, l'aumento della pressione fiscale è controproducente non solo per lo sviluppo dell'economia ma anche per la stessa finanza pubblica, in quanto genera una diminuzione delle entrate. Ad aliquota pari a zero si ha un gettito fiscale pari a zero e man mano che si aumenta l'aliquota, aumenta il gettito fiscale fino a un punto massimo oltre il quale l'aumento della pressione produce effetti negativi.

totale, mentre i paesi a basso e medio reddito il 21,3%<sup>8</sup> nell'anno 2012. Non si nota una sostanziale differenza tra le due categorie. Se si prendono però in esame i singoli paesi, allora è possibile osservare che tra i paesi in via di sviluppo alcuni come Moldavia, Bielorussia, Afghanistan, Repubblica dell'Africa Centrale, Serbia, Togo, Mongolia, Paraguay e Cambogia tassano tra l'1,9% e il 15% ed hanno minori entrate fiscali rispetto ad altri come Malesia, India, Filippine, Kenya, Tailandia, Georgia, Indonesia, Perù, Angola che tassano tra il 30% e il 50% ed hanno entrate fiscali maggiori anche se non ai livelli dei paesi sviluppati con le stesse aliquote. Lo stesso vale per i paesi in via di sviluppo, alcuni tassano il 14% e altri il 63%.

Per quanto riguarda la tassazione sulle imprese è possibile osservare nella sezione Doing Business della Banca Mondiale, il ranking dei paesi nei quali si può fare impresa più facilmente, il quale riporta anche le aliquote applicate alla tassazione delle imprese. Tra i paesi a basso reddito sono presenti paesi con aliquote basse come Ruanda, Madagascar, Uganda, Burundi, Liberia, Mozambico, Afghanistan, con il 10% al massimo di tassazione e altri come Somalia, Chad, Repubblica dell'Africa Centrale, Guinea, Senegal, Repubblica Democratica del Congo, con aliquote tra il 20% e il 30%.

Anche tra i paesi ad alto reddito, è presente un forte divario con paesi come Antigua e Barbuda, Porto Rico, Italia, Trinidad e Tobago, Bahamas, Barbados, Uruguay, Israele e Belgio con aliquote tra il 60% e 40%, e altri come Qatar, Hong Kong, Singapore, Irlanda, Canada, Danimarca, con un'aliquota massima del 10%.<sup>9</sup>

Come indicato da Besley e Persson molti paesi a basso e medio reddito, sono spesso paesi ricchi di risorse naturali: minerali, petrolio, carbone, ferro e metano. Dal momento che l'estrazione di queste risorse richiede un gran investimento di capitale, le imprese che normalmente investono in questo settore, sono di grandi dimensioni e in possesso di mezzi finanziari e tecnologici necessari allo sfruttamento delle risorse, quindi non tipiche dei paesi in via di sviluppo. Per poter attirare gli investimenti delle multinazionali estere, questi paesi dovrebbero creare condizioni fiscali adeguate, e assicurarsi che lo Stato riceva *royalty*<sup>10</sup> adeguate per finanziare i propri obiettivi di sviluppo. Ma nel corso degli anni, la situazione non è stata propriamente questa. Gli anni 90 furono infatti caratterizzati da prezzi bassi dei prodotti, e per poter attirare gli investimenti di imprese estere, questi paesi utilizzarono diversi

---

<sup>8</sup> Dati forniti dalla banca dati della Banca Mondiale: [www.data.worldbank.org](http://www.data.worldbank.org) (ultimo accesso 31/10/2016)

<sup>9</sup> Dati forniti dalla Banca Mondiale alla sezione Doing Business: <http://www.doingbusiness.org/> (ultimo accesso 3/11/2016)

<sup>10</sup> riscossa come percentuale fissa del valore delle vendite della società di un particolare minerale. Le royalties sono una fonte di reddito più affidabile delle tasse che hanno come base il profitto, in quanto una parte degli introiti saranno raccolti non appena inizia la produzione, indipendentemente dal fatto che l'impresa sia redditizia o meno.

incentivi fiscali, come aliquote fiscali più basse, esenzioni fiscali e ammortamenti anticipati solo per citarne alcuni, tutti incentivi ad oggi ancora utilizzati. Ovviamente queste agevolazioni fiscali sono state molto criticate negli anni, soprattutto dopo il recupero dei prezzi dei prodotti dal 2003 in poi, poiché il loro costo in termini di entrate pubbliche può superare il beneficio per l'economia nazionale. Infatti le entrate pubbliche dei paesi a basso reddito non sono aumentate di pari passo con l'aumento dei ricavi in questo settore. Inoltre paesi che sono molto dipendenti da questi investimenti diretti esteri nel settore estrattivo o di sfruttamento delle materie prime in generale, non sono incentivati a sviluppare altri settori formali, che potrebbero contribuire ad aumentare le entrate fiscali dello Stato e lo sviluppo del paese. Nell'immagine seguente è possibile vedere come nell'anno 2014 i paesi in via di sviluppo, in particolare Asia (precisamente Sud-est asiatico) abbia ricevuto i maggiori investimenti diretti esteri, provenienti soprattutto dai paesi sviluppati come Europa e Nord America che rappresentano il 60% degli investimenti esteri in uscita a livello mondiale.

**Tabella 3. Investimenti diretti esteri, per regione, 2012-2014**

Region	FDI inflows			FDI outflows		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
<b>World</b>	<b>1 403</b>	<b>1 467</b>	<b>1 228</b>	<b>1 284</b>	<b>1 306</b>	<b>1 354</b>
Developed economies	679	697	499	873	834	823
Europe	401	326	289	376	317	316
North America	209	301	146	365	379	390
Developing economies	639	671	681	357	381	468
Africa	56	54	54	12	16	13
Asia	401	428	465	299	335	432
East and South-East Asia	321	348	381	266	292	383
South Asia	32	36	41	10	2	11
West Asia	48	45	43	23	41	38
Latin America and the Caribbean	178	186	159	44	28	23
Oceania	4	3	3	2	1	0
Transition economies	85	100	48	54	91	63

Fonte: UNCTAD, FDI/MNE database

Note: flussi di investimenti diretti esteri in entrata e in uscita per regione espressi in miliardi di dollari

Anche la globalizzazione, non analizzata da Besley e Persson, ha contribuito a far sì che nei paesi a basso reddito, le entrate fiscali siano a livelli molto bassi. In primo luogo perché sono diminuiti i dazi doganali e quindi le entrate dello Stato derivanti da quest'ultimi, inoltre perché la globalizzazione ha favorito la competizione tributaria tra i paesi provocando una pressione al ribasso per cercare di applicare l'imposizione minore in modo da attirare gli investimenti esteri.

Un altro aspetto che disincentiva i paesi in via di sviluppo ad intraprendere azioni per riformare la materia tributaria, è l'alta percentuale in proporzione al PIL degli aiuti esteri

derivanti da organizzazioni internazionali che spesso rappresentano la principale fonte d'entrata per il paese. Tra queste, sono presenti il Fondo Monetario Internazionale che ha come principale obiettivo quello di promuovere la cooperazione e la stabilità monetaria e finanziaria internazionale, promuovere un elevato tasso di occupazione e la crescita economica sostenibile, riducendo la povertà in tutto il mondo. Un'altra importante istituzione è la Banca Mondiale che ha l'obiettivo di porre fine alla povertà estrema a livello mondiale e promuovere un aumento sostenibile del benessere nei settori più poveri della società. La Banca Mondiale fornisce servizi tecnici, finanziari e di consulenza per aiutare i paesi in via di sviluppo ad identificare le loro priorità e raggiungere i principali obiettivi di sviluppo grazie a progetti finanziati da paesi prestatori dopo accurate valutazioni sui rischi e sugli impatti del progetto. Altre istituzioni internazionali importanti sono African Development Bank Group, la Banca Internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (organismo internazionale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite) e molte altre con l'obiettivo di favorire lo sviluppo nei paesi a basso reddito.

### *1.3 Aspetti socio culturali*

Verranno ora analizzati gli aspetti di tipo sociologico e culturale che portano i paesi in via di sviluppo ad avere entrate fiscali così basse.

La morale fiscale gioca un ruolo importante nella determinazione del gettito fiscale. Uno studio recente dell'Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)<sup>11</sup> che rielabora dati del 2005 estrapolati dal World Values Survey<sup>12</sup>, dimostra che la morale fiscale è determinata da diversi fattori. Un fattore è la religione, infatti coloro che professano una fede o un credo religioso hanno un atteggiamento più positivo verso il prelievo fiscale evidentemente perché abituati più di altri a seguire regole e disciplina. Il secondo fattore determinante è l'età, in quanto persone più adulte sono meno propense dei giovani a non pagare le tasse. Anche l'istruzione gioca un ruolo importante, chi ha un'istruzione superiore ha un'attitudine positiva nel sottostare ai propri obblighi di contribuente. Inoltre lavoratori part-time e autonomi hanno una morale fiscale minore rispetto ai lavoratori a tempo pieno. Evidentemente perché la tassazione dei lavoratori a tempo pieno è direttamente detratta dal datore di lavoro. Ma l'aspetto più rilevante è l'aspetto istituzionale, ossia la fiducia e la soddisfazione nella democrazia, nel governo e nei servizi pubblici. Nello specifico la credibilità nei governi, che sarà minore nei paesi in cui è percepita una maggiore corruzione,

---

<sup>11</sup> Daude C., Gutiérrez H. e Melguizo A. (2012), *What drives tax morale?*, Working Paper 315, OECD

<sup>12</sup> progetto di ricerca globale che esplora i valori e le fedi delle persone, di come esse cambiano nel tempo e quale impatto sociale e politico hanno.

la percezione della democrazia come miglior sistema per il proprio paese, la considerazione che la redistribuzione fiscale sia una caratteristica della democrazia e che i governi cercano di tassare i ricchi per sovvenzionare i poveri, investendo in servizi e infrastrutture utili alla comunità.

Oltre alla morale fiscale bisogna considerare il senso di appartenenza ad una nazione, che implica un riconoscersi nei valori, nelle norme, negli stili di vita e nei comportamenti prevalenti e caratterizzanti di una collettività, ovvero un condividerne la storia e le tradizioni. Quindi maggiore è il senso di appartenenza degli individui ad una nazione, maggiori saranno le tasse riscosse in quella stessa nazione.

## **2. CONSEGUENZE E POSSIBILI SOLUZIONI AL PROBLEMA DELL'INSUFFICIENTE GETTITO FISCALE**

### *2.1 Conseguenze sul welfare e sullo sviluppo dei paesi*

L'insieme dei fattori che portano i paesi a basso reddito ad avere un ridotto gettito fiscale in rapporto al PIL, genera delle inevitabili conseguenze.

In primo luogo, non avrà fondi sufficienti da investire in tutti quei servizi necessari alla comunità, come i servizi sanitari, scolastici e le infrastrutture, necessari allo sviluppo di un paese.

Se infatti confrontiamo ad esempio i dati della Banca Mondiale relativi alla spesa dei vari paesi, nei sistemi sanitari, ciò che si osserva è che i paesi a basso reddito spendono in media il 5,7% del PIL, a differenza dei paesi in via di sviluppo che spendono in media il 12,3%<sup>13</sup>. Per valutare se ci siano stati sufficienti investimenti nei sistemi sanitari bisogna considerare anche altri fattori, uno dei quali è la speranza di vita in un paese, espressa come numero medio di anni che ogni neonato ha la probabilità di vivere. L'allungamento dell'aspettativa di vita alla nascita sta a significare che si sia ridotto l'indice di mortalità infantile dovuta a migliori condizioni igienico sanitarie. Infatti i dati elaborati dall' United Nations Development Programme (UNDP)<sup>14</sup>, mostrano che paesi a basso reddito hanno una speranza di vita calcolata per l'anno 2014 attorno ai 69,8 anni mentre paesi ad alto reddito attorno a 75-80 anni. Se si osserva poi anche il tasso di mortalità dei neonati (entro l'anno di vita) e dei minori di 5 anni la probabilità di morte è rispettivamente 37 e 49 per i paesi in via di sviluppo e più o meno 10 e 15 per i paesi sviluppati, ogni 1000 bambini nati vivi. È sorprendente osservare anche il tasso di mortalità materna per rendersi conto della gravità della situazione nei paesi in via di sviluppo, con una media di 225 donne morte a causa della gravidanza ogni 100000 nati vivi contro una media di 30 per i paesi sviluppati.

Per quanto riguarda il costo in educazione, i paesi a basso e medio reddito investono circa il 4,7% del proprio PIL con forti oscillazioni tra i vari paesi, mentre i paesi ad alto reddito il 4,8% del PIL. Grazie al tasso di alfabetizzazione<sup>15</sup> che per il gruppo di paesi in esame è di circa il 79,9% mentre per gli altri paesi è del 95%, risulta più semplice comprendere le difficoltà che questi paesi incontrano. Infatti laddove la percentuale di analfabetismo è alta, sarà più difficile aumentare il tenore di vita, in quanto l'istruzione è indispensabile per far

---

<sup>13</sup> Dati forniti dalla banca dati della Banca Mondiale: [www.data.worldbank.org](http://www.data.worldbank.org) (ultimo accesso 31/10/2016).

<sup>14</sup> Human Development Report (2015), *Work for Human Development*, UNDP.

<sup>15</sup> Calcolato dal UNDP come percentuale della popolazione maggiore di 15 anni, capace di leggere e scrivere una frase corta e semplice che si riferisce alla propria vita quotidiana.



crescere la produttività e l'innovazione, caratteristiche indispensabili per lo sviluppo del paese.

Infine le spese in infrastrutture riguardano l'accesso all'acqua potabile e a servizi igienico sanitari, la distribuzione dell'energia, la costruzione di strade, ferrovie e porti, l'insieme delle tecnologie della comunicazione e informazione. Una stima dell'Unicef e del World Health Organization del 2013<sup>16</sup> mostra come ancora 768 milioni di persone nel mondo non abbia accesso a fonti di acqua potabile. Inoltre più o meno un terzo della popolazione non ha accesso a servizi igienico sanitari adeguati, la peggior situazione è registrata dai paesi africani eccetto quelli del Nord Africa. Per quanto riguarda l'energia elettrica, i dati riportati dalla Banca Mondiale mostrano che i paesi a basso e medio reddito, registrano una ridotta percentuale di popolazione, circa l'80% (25% se si considerano solo i paesi a basso reddito), che ha libero accesso all'energia, a differenza dei paesi sviluppati che registrano una media del 99%<sup>17</sup>.

Investire in infrastrutture è una delle priorità che i paesi in via di sviluppo devono considerare, infatti solo con una buona rete stradale, con adeguati mezzi ferroviari, aeroportuali e portuali ci può essere aumento di commercio interno ed esterno al paese, che aiuti lo sviluppo e la crescita economica.

In generale quindi una bassa tassazione non permette ai paesi in via di sviluppo di far fronte a tutte quelle spese necessarie allo sviluppo, per questo si può dire che un ridotto gettito fiscale non favorisca la crescita economica e sociale di un paese.

## *2.2 Gli aiuti delle organizzazioni internazionali*

Difficilmente i paesi in via di sviluppo riescono da soli ad aumentare le proprie entrate, per questo è rilevante il sostegno delle organizzazioni internazionali che intervengono a sostegno di questi paesi con progetti specifici nel loro sistema fiscale. Primo fra tutti il Fondo Monetario Internazionale che nel 2011 ha creato la Tax Policy and Administration Topical Trust Fund (TPA TTF) in partnership con Unione Europea e singoli paesi come Belgio, Germania, Corea del Sud, Kuwait, Lussemburgo, Paesi Bassi, Norvegia e Svizzera. Questa partnership è nata con l'obiettivo di soddisfare l'aumento di richiesta al Fondo Monetario di assistenza tecnica da parte dei paesi a basso e medio reddito nel settore della politica, delle entrate fiscali e dell'amministrazione. L'obiettivo principale del TPA-TTF è quello di aiutare i paesi in via di sviluppo a rafforzare i loro sistemi fiscali, al fine di migliorare la mobilitazione

---

<sup>16</sup> World Health Organization and UNICEF (2013), *Progress on sanitation and drinking-water*

<sup>17</sup> Dati forniti dalla banca dati della Banca Mondiale: [www.data.worldbank.org](http://www.data.worldbank.org) (ultimo accesso 31/10/2016)

del reddito interno, e di fornire loro maggiori possibilità per finanziare politiche per il loro sviluppo. Per raggiungere questo obiettivo il TPA-TTF è stato progettato in modo modulare<sup>18</sup>, il che prevede una risposta flessibile alle esigenze dei singoli paesi. Gli obiettivi che si prefigge di raggiungere sono elencati nel suo programma (2011)<sup>19</sup>: maggiori entrate in particolare dove il rapporto fiscale con il PIL è al di sotto dei livelli richiesti per la sostenibilità di bilancio e la crescita a lungo termine; elaborazione di migliori politiche di riscossione, e una maggiore capacità di formulare le future opzioni di riforma; miglioramento nella qualità della legislazione e normativa fiscale; un'amministrazione delle finanze più efficiente; riduzione dei costi di adeguamento dei contribuenti; e maggiore integrità dei sistemi fiscali, che contribuiscono ad una maggiore *governance* e trasparenza degli obiettivi del settore pubblico.

Anche l'Unione Europea con un comunicato del 28 aprile 2009 sulla promozione della buona *governance* in materia fiscale si è proposta di intraprendere azioni concrete in grado di promuovere più efficacemente i principi di buona gestione in materia tributaria (trasparenza, scambio di informazioni e concorrenza fiscale leale), sia nell'Unione europea, sia nei confronti di paesi terzi. L'obiettivo generale è migliorare la cooperazione in materia fiscale e affrontare l'evasione e l'elusione fiscali su una base geografica più ampia possibile. L'Unione Europea in un comunicato del 2010<sup>20</sup> nel quale presenta il progetto elenca le azioni che intende intraprendere: sostenere i paesi in via di sviluppo in materia di politica fiscale, amministrazione e riforme, compresa la lotta all'evasione fiscale e alle altre pratiche illecite; sostenere i quadri dell'amministrazione fiscale regionali, come CIAT (Inter-American Center of Tax Administrations) e ATAF (African Tax Administration Forum), e il FMI; lavorare paese per paese promuovendo un sistema globale per lo scambio di informazioni fiscali; incoraggiare i paesi in via di sviluppo a seguire le procedure di cooperazione fiscale internazionale; sostenere maggiormente la trasparenza delle industrie estrattive.

A livello regionale troviamo due importanti organizzazioni, citate in precedenza, l'African Tax Administration Forum, che opera nel continente Africano, e l'Inter-American Center of Tax Administrations presente nel continente Americano.

Il primo composto da 36 paesi africani si propone di diventare un'organizzazione internazionale ben funzionante, e di diventare la voce dell'Africa in materia fiscale,

---

<sup>18</sup> Sono previsti nove moduli. I modulo: strategie per maggiori entrate. II: gestione delle riforme. III: politiche fiscali. IV: organizzazione amministrativa fiscale. V: codice di procedura fiscale e funzioni di elaborazione di base. VI: controllo dell'ottemperanza dei contribuenti. VII: servizi ai contribuenti. VIII: funzioni di supporto dell'amministrazione fiscale. IX: integrità dell'amministrazione fiscale

<sup>19</sup> Fondo Monetario Internazionale (2011), *Tax Policy and Administration (TPA-TTF)*

<sup>20</sup> UE (2010), *Tax and Development: Cooperating with Developing Countries on Promoting Good Governance in Tax Matters*

migliorando il buon governo e il rapporto Stato-cittadini. Con l'obbiettivo di promuovere un'amministrazione fiscale efficiente ed efficace per migliorare gli standard di vita della popolazione dell'Africa.

Il secondo sostiene gli sforzi dei governi nazionali promuovendo l'evoluzione, l'accettazione sociale e il rafforzamento istituzionale delle amministrazioni fiscali, incoraggia la cooperazione internazionale e lo scambio di esperienze e buone pratiche attraverso conferenze tecniche, assemblee generali, seminari e pubblicazioni. È composto non solo da stati americani, che risultano essere 31, ma anche da 5 stati europei (Francia, Italia, Portogallo, Spagna e Norvegia), 2 africani (Angola e Kenya) e uno asiatico (India).

L'intervento di queste organizzazioni è fondamentale se assistono i Paesi nel loro sviluppo e nel cambiamento del sistema fiscale, ma non se semplicemente finanziano i progetti senza un sostegno reale e senza verificarne la corretta attuazione.

### *2.3 Possibili interventi nei paesi a basso reddito*

Le possibili soluzioni per far fronte al basso gettito fiscale sono da ricercarsi nella struttura politica, governativa ed economica del paese.

In primo luogo è necessaria la costruzione di uno Stato di diritto che assicura la salvaguardia e il rispetto dei diritti e delle libertà dell'uomo, insieme alla garanzia dello stato sociale che si basa sul principio di uguaglianza e dal quale deriva la necessità di ridurre le disuguaglianze sociali. La tutela dei diritti è affidata inoltre alla legge, infatti ogni limitazione della libertà degli individui deve avvenire per mezzo della legge, la quale ha carattere di generalità e astrattezza e non si trasforma in strumento arbitrario. Inoltre la legge è formata da organi rappresentativi del popolo che condividono la finalità di tutela della libertà e dei diritti di proprietà. Lo Stato di diritto implica anche la separazione dei poteri, e quindi che i tre poteri, legislativo, esecutivo e giudiziario, siano affidati a tre distinti poteri dello Stato. Ciò permette che ci siano maggiori vincoli al potere esecutivo e quindi una minore corruzione. I controlli al potere esecutivo sono essenziali per controllare le decisioni di spesa pubblica adottate dallo Stato, in particolare dalle amministrazioni pubbliche. È necessario inoltre che ci sia un sistema giuridico funzionante. Solo con un sistema giuridico efficiente, le aziende saranno disincentivate a operare in un'economia informale. Le aziende che operano in un'economia formale sono infatti il punto di partenza per poter aumentare il gettito fiscale di un paese.

È necessario poi modificare il sistema fiscale, in primo luogo migliorando il funzionamento dell'Amministrazione pubblica, che sia cioè in grado di individuare il fabbisogno del paese, di riscuotere i tributi e di gestire le entrate fiscali, indirizzandole al soddisfacimento degli

interessi collettivi. In secondo luogo ampliando la base imponibile tramite un maggior utilizzo delle imposte indirette, come l'imposta sul valore aggiunto, che colpiscono l'utilizzazione della ricchezza per consumi e affari. Infine applicando un'aliquota progressiva, al fine di intraprendere una politica di redistribuzione dei redditi, in quanto l'imposta progressiva colpisce maggiormente i redditi più elevati tendendo ad attenuare la concentrazione della ricchezza e a ridurre la distanza fra i redditi maggiori e quelli minori. Quest'ultimo aspetto si trasformerebbe in un sistema tributario più efficiente ed equo anche agli occhi dei cittadini, il che migliorerebbe la riscossione di entrate fiscali. In quanto il cittadino che ritiene di pagare un tributo più equo è più incentivato a sottoporsi al prelievo fiscale. Un miglior sistema fiscale consente inoltre di lottare contro l'evasione e l'elusione fiscale, il riciclaggio e la corruzione. Ovviamente ogni paese nell'elaborare il proprio sistema fiscale e rafforzare le amministrazioni tributarie, dovrà trovare il giusto equilibrio tra imposte dirette e indirette, definire la base imponibile e la distribuzione degli oneri fiscali in base alla struttura della propria economia.

### 3- UN'ANALISI PIÙ SPECIFICA DI ALCUNI PAESI

#### 3.1 *L'Africa Sub-Sahariana*

La peggior situazione di sviluppo è rappresentata dai paesi dell'Africa Sub-Sahariana. Questi 48 paesi presentano al loro interno diversi gradi di sviluppo, ma in generale si collocano tutti tra i paesi a basso e medio reddito secondo la classificazione della Banca Mondiale. In questa regione le entrate fiscali medie nel 2012 sono attorno al 13% del PIL, i paesi che registrano il gettito fiscale minore sono Nigeria (1.6%) e Repubblica dell'Africa Centrale (9,4%). In realtà però per molti di questi paesi la Banca Mondiale non riporta i dati, evidentemente perché non possiede l'accesso a fonti ufficiali o i paesi non forniscono tutte le informazioni. Tra questi paesi rientrano Niger, Guinea, Sierra Leone, Liberia, Somalia, Sudan del Sud, Eritrea, Gambia, Ciad, Malawi e Comore che appartengono ai paesi a basso reddito e Swaziland, Gabon, Mauritania che rientrano tra quelli a medio reddito. Viceversa i paesi con le entrate fiscali maggiori sono Seychelles (28,4%), Botswana (26.9), Sud Africa (25,5%) e Mozambico (20.4%). Ciò che ha inciso fortemente nel livello di gettito fiscale in questi paesi è la loro storia. La maggior parte dei paesi dell'Africa Sub-Sahariana è infatti stata colonizzata da potenze europee, in particolare da Francia e Gran Bretagna ma in minor misura anche da Germania, Portogallo, Italia, Belgio e Spagna. Le potenze europee fingendo di partire per una "missione civilizzatrice" della popolazione africana, si dedicarono soprattutto allo sfruttamento delle risorse naturali presenti in questa regione, spesso e volentieri discriminando politicamente ed economicamente la popolazione locale. Solo in limitati casi, come nel caso del Sud Africa, la presenza europea portò ad un effettivo sviluppo delle regioni occupate, in tutti gli altri casi invece la loro presenza non permise ai paesi di svilupparsi. Dopo la seconda guerra mondiale però venne meno la potenza di questi Stati colonizzatori, soprattutto perché cominciarono a diffondersi gli ideali di libertà e attorno agli anni '50 iniziò una spinta autonomistica delle popolazioni delle colonie africane che reclamarono il loro diritto di libertà, con insurrezioni e movimenti di protesta in cui si intrecciarono rivendicazioni politiche, economiche e sociali. Davanti a questa opposizione, le potenze europee dovettero concedere l'indipendenza alle colonie e lo fecero in due modi: o pacificamente, facendo passare la struttura amministrativa e militare che avevo creato, nelle mani di funzionari delle élite africane europeizzate; oppure dopo lunghe lotte, con grandi spargimenti di sangue che impoverirono ancor di più le popolazioni locali. Dal momento che i paesi africani ottennero l'indipendenza dovettero affrontare i problemi che questo colonialismo aveva creato. Nei paesi sono infatti tutt'ora presenti forti disuguaglianze sociali

e una grande arretratezza economica che dipende anche dal basso tasso di alfabetizzazione che si attesta per la popolazione maggiore di 15 anni attorno al 58,4<sup>21</sup>%. L'economia si basa perlopiù sullo sfruttamento delle materie prime di cui dispongono ma che sono destinate alle esportazioni e comunque sfruttate nella maggior parte dei casi da multinazionali estere. All'interno di questi paesi è molto presente quello che viene chiamato frazionamento etnico che si trasforma in lotte tra frazioni, tribù e religioni producendo una serie di crisi interne e riducendo quell'identità nazionale indispensabile secondo Besley e Persson per aumentare le entrate fiscali e permettere ai paesi di potersi sviluppare. Se poi guardiamo al ranking dell'International Transparency è possibile vedere come siano proprio i paesi dell'Africa Sub-Sahariana a registrare i peggiori indici di corruzione percepita, in particolare Somalia, Angola e Sudan del Sud, mentre gli unici paesi che si distaccano da questo trend sud africano sono Botswana che si trova al 28° posto su 168 paesi, Namibia (45°) e Sud Africa (61°). Infine i paesi di questa regione dipendono soprattutto dalle imposte commerciali e non da quelle sul reddito.

Insomma nell'Africa Sub-Sahariana sono presenti proprio tutti gli aspetti analizzati da Besley e Persson: il basso livello di reddito, il frazionamento etnico e le guerre interne che diminuiscono l'identità nazionale, la dipendenza dalle materie prime e dagli aiuti delle organizzazioni internazionali che finanziano lo sviluppo di questi paesi, l'alto indice di corruzione, i pochi vincoli esecutivi a cui i dirigenti politici e amministrativi devono sottostare e un sistema fiscale principalmente basato sulle imposte indirette. Ciò si ripercuote in un ridotto gettito fiscale, che non permette ai paesi di investire nel proprio sviluppo e che fa sì che in questa regione ancora molta gente viva al di sotto della soglia di povertà assoluta non avendo accesso all'acqua potabile (la peggior situazione è presente nella Repubblica Democratica del Congo, in Etiopia, Somalia, Mozambico e Madagascar), ai servizi igienico sanitari, a cure mediche e all'energia. I singoli stati trovano difficoltà a investire nell'istruzione (nel periodo che va dal 2005 al 2014 i paesi dell'Africa Sub-Sahariana hanno investito in media il 5,1% del proprio PIL), nei servizi sanitari (spendendo nel 2013 il 5,3 del proprio PIL) e nelle infrastrutture in generale. La seguente tabella riporta il deficit che si registra in questa regione nei settori appena citati e anche nel settore delle tecnologie e dell'informazione, confrontandolo con i dati delle regioni dell'Asia meridionale e orientale nei primi anni del 2000.

---

<sup>21</sup> Dato calcolato dall'Human Development Report (2015), *Work for Human Development*, UNDP nel periodo 2005-2013

**Tabella 4. Deficit delle infrastrutture dell’Africa Sub-Sahariana**

	SSA	South Asia	East Asia
<i>Transportation</i>			
Density of paved road network*	49	149	59
Density of total road network*	152	306	237
<i>ICT</i>			
Density of fixed phone line**	33	39	90
Density of mobile phone line**	101	86	208
Density of internet connections**	2.8	1.7	6.6
<i>Energy</i>			
Electical generating capacity †	70	154	231
Access to electricity ¥	18	44	57
<i>Water and sanitation</i>			
Water ¥	63	72	75
Sanitation ¥/	35	48	60
Notes			
* Km/1000 km <sup>2</sup> (2001)			
** subscribers per 1000 people (2004)			
† MW per 1 million people (2003)			
¥ % of households with access (2002-2004)			

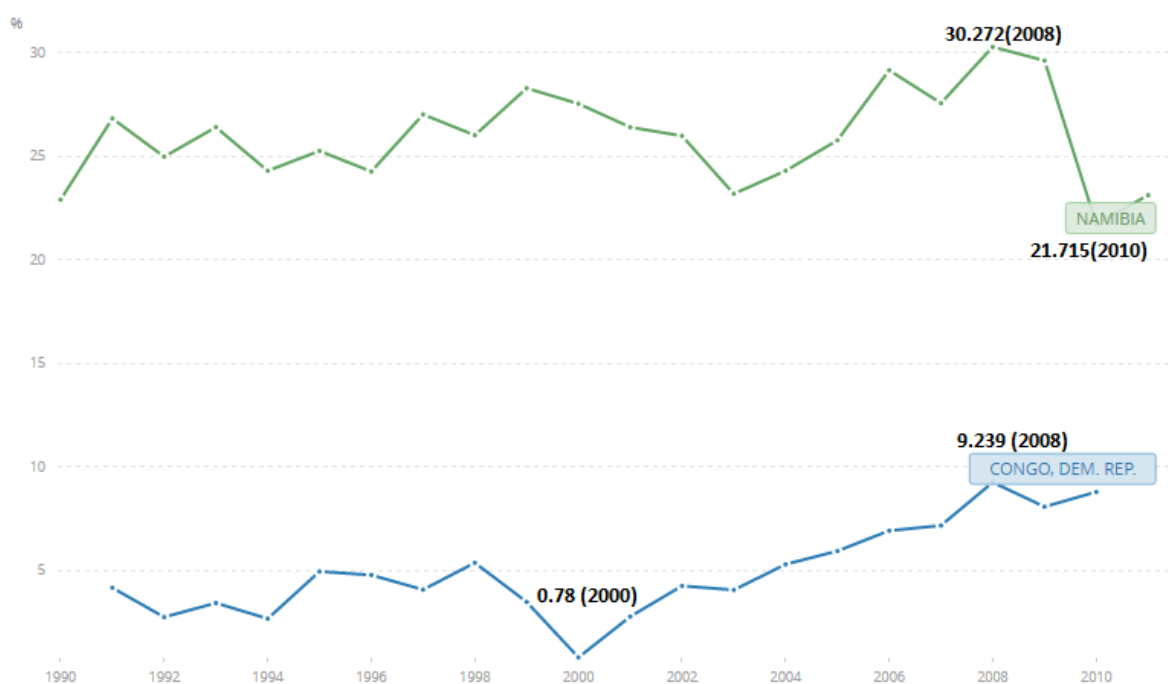
Fonte: Statistics Department Africa Infrastructure Knowledge Program (2013), *An Integrated Approach to Statistics Department Infrastructure Provision in Africa*

Quello di cui c’è bisogno in questa regione è cercare di sostenere lo sviluppo di tutti i paesi, soprattutto nel settore sanitario, educativo ed energetico e cercare di cessare le varie insurrezioni interne che non permettono la stabilità di questi paesi.

Nei seguenti paragrafi analizzeremo due paesi dell’Africa Sub Sahariana. La Repubblica Democratica del Congo (RDC), che rappresenta uno dei paesi con minor gettito fiscale in Africa, 8% del PIL nel 2010 e si trova negli ultimi posti della maggior parte delle classifiche a livello mondiale. E la Namibia, paese sempre appartenente all’Africa Sub-sahariana, con entrate fiscali attorno al 23% del PIL nel 2011 e addirittura al 30%<sup>22</sup> nel 2008, e che negli ultimi anni sta avendo una crescita costante. Nella seguente figura 1 è possibile osservare la notevole differenza di entrate fiscali nei due paesi che verranno di seguito analizzati.

<sup>22</sup> Dati forniti dalla banca dati della Banca Mondiale: [www.data.worldbank.org](http://www.data.worldbank.org) (ultimo accesso 31/10/2016)

**Figura 1. Evoluzione del gettito fiscale nella Repubblica Democratica del Congo e in Namibia**



Fonte: banca dati della Banca Mondiale

Note: è possibile osservare la sostanziale differenza tra il gettito fiscale in rapporto al PIL della RDC e della Namibia dal 1990 al 2010.

### 3.2 Il caso della Repubblica Democratica del Congo

La Repubblica Democratica del Congo, nota anche come Congo-Kinshasa per distinguerlo dalla vicina Congo-Brazzaville, si trova in Africa centrale e possiede una popolazione totale di 81.680.000. Si tratta di un paese particolare che deve affrontare diverse sfide importanti per potersi sviluppare. Gli ostacoli sono infatti numerosi e collegati gli uni agli altri.

Secondo la teoria di Besley e Persson per comprendere il livello delle entrate fiscali di un paese è necessario conoscere le cause che hanno portato ad un determinato sviluppo economico. Per conoscere il livello di sviluppo di un paese è essenziale però conoscere la sua storia e capire le cause che hanno portato alla situazione attuale. Di seguito è esposta una breve cronologia della storia della RDC, al fine di avere una prospettiva più chiara del presente e del futuro di questo paese.

Nel 1885, si è tenuta la famosa conferenza di Berlino che ha portato alla cosiddetta “corsa per l’Africa” da parte delle varie potenze imperialiste europee. Leopoldo II, Re dei Belgi ottenne il dominio personale dello Stato Indipendente del Congo. In seguito e fino al 1908, Leopoldo II ordinò lo sfruttamento intensivo delle risorse naturali, con l’esportazione di avorio, e poi



attraverso la schiavitù della popolazione locale, l'estrazione della gomma dalle piante. La colonizzazione del Congo da parte dei belgi ha avuto conseguenze positive nel patrimonio culturale (religioso e linguistico), nelle infrastrutture e nei trasporti (sistemi di acqua e ferrovie). Tuttavia, questi aspetti positivi hanno meno importanza del tasso di mortalità generato dallo sfruttamento intensivo della popolazione per l'arricchimento personale di Leopoldo II. Alcune stime sulle perdite umane riportano che ci siano stati fra i 3 e i 10 milioni di morti e molti storici considerano le atrocità commesse tali da costituire un genocidio.

Tra il 1908 e il 1960 il Congo fu una colonia belga fondata su leggi coloniali. Ma il 23 giugno del 1960 venne dichiarata l'indipendenza del Congo, dopo che il Movimento Nazionale Congolese vinse le elezioni di maggio, incaricando Patrice Lumumba (personaggio che ebbe un ruolo importante nell'indipendenza del Congo) come primo ministro. Fu assassinato poco dopo, nel 1961 dalle autorità belghe e rappresentò per oltre quarant'anni l'unico dirigente politico democraticamente eletto nella RDC.

Tra il 1965 e il 1997, Joseph Désiré Mobutu esercitò una dittatura autoritaria e violenta con un unico partito il "movimento popolare della rivoluzione".

Nell'aprile 1990 Mobutu annunciò la nascita della terza repubblica e la sua rinuncia all'incarico di presidente. Continuò comunque a detenere tutti i poteri, nonostante le proteste della Francia e la sospensione degli aiuti economici decretata dagli USA e dalla CEE. Nel 1994 avvenne quello che poi venne chiamato il genocidio dei Tutsi da parte degli Hutu in Ruanda. Essenziale per comprendere l'attuale situazione economica della RDC, che deriva direttamente da questo conflitto in Ruanda. Subito dopo il genocidio infatti, più di un milione di Hutu fuggì e si stabilì nella provincia di Kivu, una regione orientale del Congo. Tra gli Hutu, erano presenti alcune milizie armate che lanciarono attacchi contro i Tutsi. In risposta, il Ruanda guidato da Tutsi e dal suo alleato ugandese, crearono un movimento di opposizione al potere Mubutu. Laurent Kabila, che guidava il movimento, prese il potere del Congo rovesciando il potere di Mubutu. Nel 1998 si separò dai suoi alleati ruandesi presenti nel Congo orientale, scatenando una nuova crisi. Nello stesso anno, i ribelli Tutsi, organizzati in gruppi armati, iniziarono una dura lotta contro le fazioni fedeli al presidente Kabila spalleggiato dagli eserciti di Angola, Namibia e Zimbabwe. Una "guerra mondiale africana", come è stata definita, per il controllo dei ricchi giacimenti di diamanti, oro e coltan del Congo orientale. Il Congo si è così ritrovato diviso in una parte orientale controllata dai ribelli e una occidentale in mano alle truppe di Kabila. Nel 2001 Kabila fu assassinato. Gli successe il figlio Joseph Kabila. Oggi la Repubblica Democratica del Congo è ancora sotto la guida di Joseph Kabila e continua a vivere in un clima particolarmente instabile. Se da una parte la zona occidentale del paese, ivi compresa la capitale Kinshasa, non è più teatro di scontri e

manifestazioni violente, nelle province orientali persiste la presenza di bande armate, di milizie non governative, di ex-militari e di gruppi tribali, i quali effettuano incursioni e razzie con conseguenti massacri di civili.

Questa cronologia di oppressione mostra come le istituzioni congolese siano state costantemente sottoposte a pressione e distruzione non permettendo al paese di recuperare e sviluppare la sua economia per poter diventare veramente prospera.

Come è possibile osservare nella Figura 1, il gettito fiscale nella RDC subisce forti oscillazioni, che in qualche modo rispecchiano gli avvenimenti storici dei vent'anni presi in esame e appena esaminati. Ma ovviamente le cause sono da ricercarsi anche in tutti quei fattori analizzati da Besley e Persson nel loro articolo.

In primo luogo bisogna considerare l'amministrazione politica del Paese. Dopo molti anni di guerra e instabilità, nel 2000 nella RDC è iniziata una lunga transizione democratica che ha permesso al paese di ripristinare le istituzioni politiche e cominciare a ricostruire e modernizzare il paese. Nel 2005 è stata adottata grazie a un referendum una nuova Costituzione. Nelle elezioni del 2006 e poi nel 2011, grazie a delle votazioni democratiche, libere e trasparenti, a suffragio universale diretto, è stato eletto come capo di stato Joseph Kabila. Da questo momento, Joseph Kabila si è impegnato con tutto il governo per la realizzazione del progetto "cinque opere prioritarie", con l'obiettivo di riabilitare e sviluppare le infrastrutture, l'occupazione, l'accesso all'acqua potabile e all'elettricità e i settori sociali della sanità e dell'istruzione. Per riuscire in questa ricostruzione, il governo ha deciso di favorire maggiormente gli investimenti privati, puntando ad un ambiente più favorevole per le imprese e all'apertura del mercato alla concorrenza. Nell'attuare la sua politica, il governo deve però affrontare alcuni limiti, come il cattivo funzionamento del servizio civile, in particolare della magistratura e della polizia, l'assenza dello Stato in grandi parti del paese e un'elevata corruzione. Nel rapporto del Transparency International del 2015 infatti la Repubblica Democratica del Congo si trova al 147° posto su un totale di 167 Paesi, risultando uno dei paesi con più alta corruzione nel mondo. Nel definire la capitale della RDC, Carlo Ciavoni, un giornalista de La Repubblica, il 9 maggio 2014 affermava: “una città, Kinshasa appunto, stordita da un traffico delirante, da tassi d'inquinamento micidiali, un luogo senza confini urbanistici, dove regna quel caos tipico dei paesi senza Stato di Diritto e dove il rispetto delle norme minime della convivenza urbana non vengono neanche per sbaglio prese in considerazione. Dove le uniche regole vengono imposte da forze dell'ordine, corrotte e impunte, capaci di chiedere tangenti sfacciatamente e per qualsiasi cosa. Un incubo per milioni di persone che, non a caso, cercano supporto e rifugio tra le braccia delle innumerevoli sette religiose, che nascono come funghi, inventate e gestite da altrettanti

faccendieri manipolatori, che si arricchiscono in un mare di speranze e ignoranza”. La situazione quindi è quella definita proprio da Besley e Persson, la presenza di un’alta corruzione non genera nella popolazione quella morale fiscale necessaria ad aumentare il gettito fiscale. Anzi fa sì che aumenti l’economia sommersa del Paese, infatti nel ranking di Friedrich, Buehn e Montenegro, la RDC risulta all’85° posto su 98 paesi in via di sviluppo, con una percentuale del 48% di economia sommersa in rapporto al PIL.

Per quanto riguarda il sistema fiscale, questo è fondato su 5 macro aree che riguardano le imposte dirette (sui redditi), le imposte indirette (sui consumi), le tasse amministrative e assimilate (diritti amministrativi, giudiziari e demaniali), le tasse degli organismi amministrativi decentrati e le tasse parafiscali (insieme di diritti, canoni e contributi percepiti all’atto delle operazioni di import-export di merci da e a favore di persone giuridiche di diritto pubblico o privato diverse dallo Stato e dagli enti locali). Questa struttura crea problemi dal punto di vista amministrativo, per questo il sistema necessiterebbe di una riforma tributaria. Se analizziamo la tassazione delle persone fisiche, una volta determinata la base imponibile, quest’ultima è assoggettata ad imposta progressiva, con un totale di 10 scaglioni, aliquota minima dello 0% e massima del 30%, trattenuta alla fonte dal soggetto che corrisponde la remunerazione. Alla tassazione sulle società, la cui aliquota ammonta al 35%, ridotta al 30%<sup>23</sup> per le imprese del settore minerario, sono assoggettate tutte le società di capitali e assimilate residenti e le stabili organizzazioni di società non residenti che esercitano nella RDC un’attività di carattere industriale, commerciale, artigianale, agricola o immobiliare. Le società non residenti si considerano abbiano stabili organizzazioni, se hanno una sede di direzione effettiva, una succursale, un stabilimento o un’installazione fissa o permanente a carattere produttivo. Ma anche quando una società esercita la sua ragione sociale nella RDC per più di sei mesi e detta attività non può essere considerata di supporto ad una società di diritto nazionale. Nel 2012 è stata introdotta una grande innovazione, l’imposta sul valore aggiunto (IVA), con aliquota del 16%. L’unico mezzo di raccolta fiscale indiretta per la RDC prima dell’introduzione dell’IVA era attraverso la dogana e le concessioni amministrative. Si tratta di un grande risultato per l’amministrazione del Primo Ministro Matata Ponyo.

Inoltre nel 2012 ci fu anche la ratifica degli strumenti dell’Organizzazione per l’armonizzazione del diritto commerciale in Africa (OHADA) al fine di aumentare la fiducia degli investitori internazionali e migliorare l’aspetto giuridico, anche se ci sono gravi difficoltà nell’attuarla.

Quindi possiamo dire che per quanto riguarda il sistema fiscale ci sono i requisiti necessari

---

<sup>23</sup> Dati estrapolati da: Democratic Republic of Congo Fiscal Guide 2013/2014 [www.kpmg.org](http://www.kpmg.org) (ultimo accesso 3/11/2016)

per aumentare il gettito fiscale, come l'introduzione di imposte indirette nel Paese. Bisogna però vedere dal punto di vista amministrativo e di verifica fiscale come funzionano veramente le cose, data l'alta corruzione del Paese a livello governativo e di servizio civile.

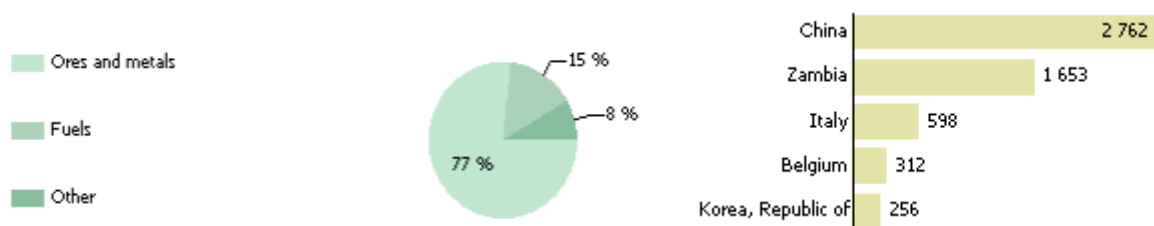
Un'altra importante causa di un ridotto gettito fiscale individuata da Besley e Persson è la dipendenza dei paesi in via di sviluppo dalle materie prime. La RDC è il secondo paese più grande in Africa dopo l'Algeria e si trova all'interno della seconda più grande foresta pluviale al mondo. Essendo uno paese molto debole rispetto ai paesi limitrofi, quest'ultimi approfittano della situazione vacillante per accaparrarsi la sua ricchezza in rame, oro, diamanti, uranio, cuoio, legno e olio, ma, soprattutto, il più raro di tutti: il coltan. Una sabbia nera, leggermente radioattiva, formata dai minerali columbite e tantalite, da cui si estrae il tantalio, metallo raro che viene usato sotto forma di polvere metallica, nell'industria della telefonia mobile, nella componentistica dei computer e in quella degli aerei, poiché aumenta la potenza degli apparecchi riducendone il consumo di energia. Il Congo possiede tra il 60 e l'80% delle riserve mondiali di questo materiale. La zona più ricca di questo materiale è proprio quella del Kivu, regione nella quale arrivarono ondate di profughi a causa della guerra iniziata in Ruanda nel 1994. Questa zona essendo lontana dalla capitale Kinshasa, e carente di infrastrutture, ferrovie o strade che la colleghino agevolmente ad essa, l'hanno resa terra di nessuno, permettendo così ai guerriglieri di controllare la zona e di "fare affari" con le multinazionali, senza nessun controllo da parte dello Stato e senza nessun tipo di legge che ne regolamenti il commercio. Ciò provoca ogni giorno la morte di decine di uomini e bambini impiegati e sfruttati nell'estrazione di questo minerale. Come afferma Mariagrazia Scaringella giornalista di La Repubblica in un suo articolo<sup>24</sup> "Quello che poteva essere una benedizione per i congolese è diventata la più grande delle maledizioni, per la mancanza di normativa, di regolamentazione e di controllo in merito all'estrazione di questo minerale e alle sue modalità".

A livello globale, il Congo rappresenta un focolaio di investimenti esteri soprattutto in risorse naturali. Secondo la Banca Mondiale si trova tra i paesi con maggior investimenti esteri diretti in entrata in rapporto al PIL, che ammonta al 17.5% nel 2015 rispetto ad una media mondiale del 2,80%. Ciò come affermato da Besley e Persson non permette al Paese di aumentare il proprio gettito fiscale perché troppo indipendente dalle entrate derivanti dallo sfruttamento di risorse naturali da parte di multinazionali estere. Nelle figure sottostanti è possibile vedere quali sono i prodotti maggiormente esportati nel 2014 e i 5 maggiori paesi partner esportatori.

---

<sup>24</sup> Scaringella M. (19 luglio 2013), *Il costo umano di uno smartphone e tutto ciò che gira attorno al coltan*, La Repubblica

**Figura 2 e 3. Esportazione ed esportatori di materie prime nella RDC**



Fonte: UNCTADstat. [www.unctadstat.unctad.org](http://www.unctadstat.unctad.org)

Note: nella figura 2 le misure sono espresse sul totale delle esportazioni nel 2014. Nella figura 3 le misure sono espresse in milioni di \$ sempre per il 2014.

Come è possibile osservare la Cina è molto presente in Congo questo perché per poter mantenere il proprio tasso di crescita annuale, necessita di materie prime: olio, legno, rame, ferro, nichel, alluminio, carbone, oro, diamanti e altre pietre preziose, che viaggiano dall'Africa all'Estremo Oriente per alimentare una macchina insaziabile. In cambio, migliaia di lavoratori cinesi lavorano nella costruzione di strade, ponti, dighe, centrali elettriche e edifici pubblici nei paesi africani.

Infine bisogna analizzare la dipendenza dagli aiuti delle organizzazioni internazionali. Negli ultimi anni infatti la Repubblica Democratica del Congo insieme alla Nigeria sono i paesi del Sub-Sahara che hanno ricevuto i maggiori aiuti dalle organizzazioni internazionali. Registrando nel 2003 e poi nel 2011 più di cinque miliardi di dollari in aiuti, con una percentuale relativa al Reddito Nazionale Lordo pari a 24.5%<sup>25</sup>. La RDC è membro del Fondo Monetario Internazionale dal 1963. La Banca Mondiale dopo aver sospeso i suoi aiuti per quasi un decennio a causa di alcuni problemi presenti nel paese, ha ripreso la sua attività nel 2001. Concentrando la sua attività in istruzione, energia, *governance*, sanità, servizi sociali, sviluppo del settore privato, trasporti e acqua. La RDC appartiene anche alla Banca Africana di Sviluppo dal 1964, che rappresenta il secondo donatore dopo la Banca Mondiale. Sono presenti infine le Nazioni Unite, con l'operazione più grande al mondo, MONUSCO (Missione di stabilizzazione delle Nazioni Unite nella Repubblica Democratica del Congo), firmata il 1 luglio 2010 che ha sostituito la precedente missione di mantenimento della pace delle Nazioni Unite, la MONUC (Missione delle Nazioni Unite nella Repubblica Democratica del Congo). Questa operazione ha l'obiettivo di mantenere la pace nella parte orientale del Paese e proteggere la popolazione civile. Secondo Besley e Persson questi eccessivi aiuti non incentiverebbero i paesi a intraprendere azioni per poter aumentare la base del gettito fiscale nazionale.

Queste cause che non permettono al paese di aumentare il proprio gettito fiscale e di potersi

<sup>25</sup> Dati forniti dalla banca dati della Banca Mondiale: [www.data.worldbank.org](http://www.data.worldbank.org) ultimo accesso 3/11/2016

sviluppare generano una situazione di quasi sottosviluppo. La Repubblica Democratica del Congo infatti si trova al 176 esimo posto su 189 paesi dei quali è stato calcolato l'Indice di Sviluppo Umano nel 2014<sup>26</sup>. Possiede uno dei peggiori PIL pro capite a livello mondiale, che nel 2015 ammonta a 456,1\$<sup>27</sup>. Per quanto riguarda l'Ibrahim Index of African Governance (IIAG)<sup>28</sup>, si trova al 46° posto su 54. Ha una speranza di vita attorno a 58,7 anni, un tasso di mortalità dei neonati (entro l'anno di vita) e dei minori di 5 anni rispettivamente di 86.1 e 118.5 ogni 1000 bambini nati vivi nel 2013. Il tasso di mortalità materna della RDC, è di 730 donne morte a causa della gravidanza ogni 100000 nati vivi sempre nel 2013. Per quanto riguarda il costo in sanità e educazione, la RDC spende in sanità circa il 5,2% del proprio PIL secondo i dati raccolti dalla Banca Mondiale nel 2014 e l'accesso all'acqua potabile nel 2011 era riservato al 46% della popolazione totale; in educazione spende il 2,2% del proprio PIL rispetto ad una media del 4,7% per l'insieme dei paesi in via di sviluppo. Ciò si ripercuote anche nel tasso di alfabetizzazione, che è attorno al 60,1 %, in linea con il resto dei paesi in via di sviluppo. Oggi, lo sviluppo della RDC è caratterizzato dal contrasto tra l'enorme ricchezza naturale che ha (agricolo, minerario ed energetico) e la povertà della stragrande maggioranza della popolazione, con il 63,6% della popolazione che vive al di sotto della soglia di povertà nell'anno 2014.

Per concludere, le riforme necessarie in questo paese sono innanzitutto quelle che permettono alla RDC di potersi sviluppare come affermato da Besley e Persson, successivamente è possibile migliorare tutti quegli aspetti necessari ad aumentare le entrate fiscali. Le possibili riforme che potrebbero migliorare la situazione del paese sono le seguenti. Prima di tutto è necessario risolvere il conflitto presente nella parte orientale del paese, una possibile soluzione potrebbe essere la creazione di un accordo commerciale regionale che possa beneficiare l'economia dell'intero paese e dei paesi interessati. Inoltre sarebbe necessario che dal punto di vista mediatico venissero divulgate le informazioni di questo conflitto e le sue conseguenze irrevocabili e disastrose soprattutto sulla popolazione, con il fine di sensibilizzare l'opinione pubblica mondiale e magari ridurre la presenza delle multinazionali che in modo illecito si accaparrano le materie prime in questa zona. Dall'altra parte, le riforme politiche della RDC dovrebbero mirare a progettare un quadro politico che integri gli interessi delle diverse etnie attorno ad un processo di pace. Per questo è necessario un sistema di

---

<sup>26</sup>Human Development Report (2015), *Work for Human Development*, UNDP

<sup>27</sup> Dati forniti dalla banca dati della Banca Mondiale: [www.data.worldbank.org](http://www.data.worldbank.org) ultimo accesso 3/11/2016

<sup>28</sup> Il IIAG fornisce una valutazione annuale della qualità del governo in ogni paese africano. attualmente il IIAG è costituito da più di 90 indicatori suddivisi in 14 sotto-categorie, quattro categorie e una misurazione complessiva della performance di governo. Questi indicatori derivano da dati ufficiali, valutazioni di esperti e sondaggi ai cittadini, forniti da oltre 30 istituzioni di dati globali indipendenti. Rappresenta la più completa raccolta di dati sul continente africano.

suddivisione del potere che sia rappresentativo delle diverse etnie e del regime democratico attuale, che finora ha solo favorito la concentrazione del potere in una ristretta élite. È indispensabile aumentare e migliorare le infrastrutture per poter governare meglio il paese e raggiungere ogni regione, anche quelle più lontane dalla capitale. Per fare ciò ci sarebbe bisogno di un piano fiscale coerente che generi incentivi per migliorare la qualità del governo e la sua capacità di controllo. Inoltre è necessario un'istituzione democratica che garantisca la gestione dei fondi derivanti dalle esportazioni, non in modo corrotto come attualmente sta succedendo. Infine sarebbe necessaria una diversificazione del sistema produttivo in modo che il paese non dipenda solamente dalle materie prime. Per fare ciò è necessario l'intervento di organizzazioni internazionali che applichino regole, che esportino le materie prime in modo trasparente, fortificando i controlli del commercio delle materie prime.

Ciò nonostante negli ultimi anni la RDC sta avendo una piccola ripresa, infatti il PIL pro capite tende ad essere crescente, nel ranking dell'indice di sviluppo umano ha migliorato la sua posizione come anche nell'Ibrahim Index of African Governance.

### *3.3 Il caso della Namibia*

Nel seguente paragrafo, verrà esposto il caso della Namibia, ripercorrendo gli stessi argomenti trattati per la Repubblica Democratica del Congo. Come già detto in precedenza dovendo prima comprendere il grado di sviluppo di un paese, è indispensabile conoscerne la storia. La storia della Namibia non è così complicata come quella della RDC, e questo è già un punto che gioca a suo favore per uno sviluppo più prospero. Ma andiamo per gradi. La Namibia si trova nell'Africa Sub Sahariana, nello specifico confina a nord con Angola e Zambia, a est con Botswana e a sud con Sudafrica; a ovest si affaccia sull'Oceano Atlantico. La Namibia, è stato inizialmente popolata dai San<sup>29</sup>, un popolo nomade di cacciatori e raccoglitori che ha vissuto in questo territorio per oltre 11 mila anni. Nel diciannovesimo secolo approfittando dei conflitti tribali interni al paese, gli europei hanno conquistato il territorio in cambio di armi. Finendo nel 1884 sotto l'influenza della Germania che le diede il nome di Africa tedesca del Sud-Ovest. Dal 1898 al 1905 un decreto tedesco espropriò i terreni del popolo Herero<sup>30</sup>, impedendoli di detenere bestiame. Questo inasprì i rapporti tra coloni e popolo Herero, sfociando nel 1904 e fino al 1908 in quelle che vennero chiamate guerre herero, che

---

<sup>29</sup> I San sono un popolo che vive tra Sud Africa, Botswana e Namibia. Prove archeologiche dimostrano che i San vivano nell'Africa meridionale da almeno 22000 anni. Sono un popolo nomade che si sposta in funzione delle piogge per nutrirsi di frutti, radici e di tutto quello che la natura mette a disposizione

<sup>30</sup> Gli Herero sono un popolo africano, che vive principalmente in Namibia. La maggior parte degli Herero lavora nelle grandi fattorie, o si dedica al commercio nelle città.

provocarono il massacro del popolo Herero da parte dei coloni tedeschi. Intorno al 1907, metà degli africani erano stati decimati dalla guerra. In seguito, i tedeschi introdussero le prime forme di segregazione razziale e diedero inizio allo sfruttamento delle miniere di diamanti.

Durante la I Guerra Mondiale, l'Africa tedesca del Sud-Ovest fu occupata dal Sud Africa, paese limitrofo al quale nel 1920, la Società delle Nazioni concesse un mandato per amministrare la Namibia. Nel 1945, il Sudafrica rifiutò di annettere la Namibia tra i territori soggetti all'amministrazione fiduciaria delle Nazioni Unite, dichiarando tre anni più tardi la Namibia come quinta regione dell'Unione. Nel 1950, venne fondato lo SWAPO, l'Organizzazione popolare dell'Africa Sub-Sahariana. SWAPO lanciò una campagna di guerriglia all'interno della Namibia, scontrandosi inizialmente con la polizia sudafricana nell'agosto 1966. Nel mese di ottobre dello stesso anno l'ONU revocò il mandato del Sudafrica e ne richiese il ritiro dai territori della Namibia, in seguito, esattamente nel 1971, la Corte di Giustizia Internazionale dichiarò illegale l'amministrazione sudafricana in Namibia. A partire dagli anni '70, lo SWAPO ebbe la possibilità di intensificare le operazioni militari utilizzando basi in territorio angolano. Il Sudafrica rispose allora creando un esercito locale (lo SWATF - South West Africa Territory Force) e intraprendendo una serie di campagne contro insurrezionali che fecero ingenti vittime tra le popolazioni della Namibia settentrionale. Nel 1977 un gruppo di contatto delle Nazioni Unite che comprendeva i cinque membri occidentali del Consiglio di Sicurezza, Gran Bretagna, Francia, Stati Uniti, Canada e Germania occidentale, cominciò a negoziare i piani per l'indipendenza della Namibia direttamente con il Sudafrica e la SWAPO. Un anno più tardi, l'ONU adottò la Risoluzione 435, che garantiva la graduale decolonizzazione del paese, la cessazione delle ostilità e la smobilitazione delle forze armate sotto il controllo delle Nazioni Unite, garantendo la tutela della pace e lo svolgimento di libere elezioni. Nel 1988, la Risoluzione 435 divenne esecutiva in conformità con gli accordi siglati nel 1987 tra Sudafrica, Angola, Cuba e Stati Uniti. Tale risoluzione prevedeva il ritiro immediato delle truppe sudafricane dalla Namibia e di quelle cubane dall'Angola. Nel 1989, i Caschi Blu delle Nazioni Unite atterrano a Windhoek. I soldati cubani vennero fatti evacuare dall'Angola e quelli sudafricani dalla Namibia. Nel novembre dello stesso anno si sono inoltre tenute le elezioni guidate dalle Nazioni Unite, nelle quali erano presenti 10 partiti politici, tra cui SWAPO. Nel febbraio 1990 venne finalmente dichiarata l'indipendenza della Namibia e venne eletto dall'Assemblea costituente Sam Nujoma, da sempre capo della SWAPO, come primo presidente, che restò in carica fino al 2005. Sostituito poi da Hifikepunye Pohamba che rimase in carica fino al 2015. Attualmente la Namibia, è una repubblica semipresidenziale, con a capo dello stato Hage Geingob.



È uno dei paesi al mondo con minor densità (2,5 abitanti per km<sup>2</sup>), con una popolazione totale di 2 031 000. La stabilità politica e la sana gestione economica hanno contribuito a una crescita economica e alla riduzione della povertà in Namibia. Tra il 2010 e il 2014, l'economia è cresciuta a un tasso medio annuo del 5,6%. La crescita è stata trainata da massicci investimenti in progetti estrattivi, da forti prezzi all'esportazione, da una rapida crescita del credito privato, e da un programma di stimolo fiscale. La forte crescita economica non è stata però sufficiente per affrontare la povertà, la disuguaglianza e la disoccupazione. Utilizzando le linee di povertà internazionale, il 19,7% della popolazione viveva con meno di \$ 1,90 al giorno nel 2015 rispetto al 21,9% nel 2010. Nel 2015, il 42,9% vive con meno di \$ 3.10 al giorno, rispetto al 45,1% del 2010.

Namibia si è costantemente classificata tra i primi paesi del Sub-Sahara con un buon governo, come riporta anche l'Ibrahim Index of African Governance classificando il paese al quinto posto su 45 paesi africani. Sono ben funzionanti le istituzioni democratiche, la libertà di stampa e il rispetto dello Stato di diritto, che hanno garantito la pace e la sicurezza. La magistratura è indipendente, e le norme di responsabilità e trasparenza sono generalmente rispettate. Nel rapporto del Transparency International del 2015 la Namibia risulta al 45° posto, sorpassando anche paesi sviluppati come ad esempio l'Italia, che si trova al 61° posto. Con un'economia sommersa, calcolata nel ranking di Friedrich, Buehn e Montenegro al 28,4 % del PIL, risultando al 26° posto su 98 paesi in via di sviluppo nel 2006. Questo è già uno dei motivi che permette alla Namibia di avere delle buone entrate fiscali.

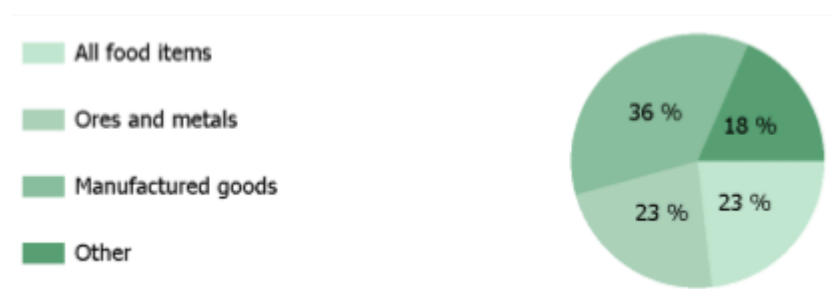
Per quanto riguarda il sistema fiscale del paese, presenta due tipi di imposte, le imposte dirette e quelle indirette. Da un punto di vista amministrativo sia la tassazione diretta che indiretta è gestita e controllata dal ministro delle Finanze in collaborazione con il Commissario per la gestione di tasse e imposte con sede nella capitale Windhoek. Per quanto concerne la politica doganale, la Namibia fa parte del Southern African Custom Union (SACU) che rappresenta la più antica unione doganale del mondo con l'obiettivo di mantenere il libero scambio di merci tra paesi membri (Sudafrica, Botswana, Lesotho, Swaziland e Namibia). Tra i vari paesi non esistono barriere doganali e per quanto riguarda le importazioni dal resto del mondo, si applicano le stesse aliquote. La tassazione sulle persone fisiche, è articolata su diversi scaglioni di reddito, partendo da un'esenzione totale di imposte, passando da basi fisse di importi dovuti ai quali si aggiungono percentuali di tassazione via via crescenti, fino ad arrivare ad un massimo del 37%. Per quanto riguarda la tassazione delle persone giuridiche l'aliquota è attualmente del 33% che si riduce a 18% per le società manifatturiere nei suoi primi 10 anni di attività. Mentre per le società impegnate nell'estrazione dei minerali, esiste una imposizione tributaria specifica, ossia un'aliquota del 55% per le società attive

nell'estrazione dei diamanti ed altre pietre preziose, 37,5% per le compagnie attive nell'estrazione di altri minerali, diversi da diamanti e pietre preziose e 35%, più una tassa addizionale sui profitti individuata anno per anno, per le compagnie operanti nell'industria estrattiva di olii combustibili e gas. Mentre per quanto riguarda la tassazione indiretta in Namibia è disciplinata l'imposta di bollo, di trasferimento e l'imposta sul valore aggiunto, la cui aliquota normale è attualmente pari al 15%. Le tasse continuano ad essere la principale fonte di entrate del governo, che rappresenta circa il 25% del PIL come mostrato nella figura 1. La maggior parte delle entrate del governo derivano dalle imposte sul reddito e sui profitti (42%), seguito dalle entrate doganali regolate dalla disciplina del SACU (33%), e le imposte nazionali sui beni e servizi, IVA inclusa (23%). Il governo è attualmente alla ricerca di misure per aumentare le entrate non derivanti dal SACU, attraverso il miglioramento dell'imposta sul valore aggiunto, le verifiche fiscali e ampliando l'applicazione della tassa sui minerali.

L'amministrazione fiscale è generalmente efficiente. Negli ultimi anni si è cercato di ampliare la base imponibile e si è sviluppato un sistema di gestione integrata delle imposte al fine di semplificare l'amministrazione fiscale.

La dipendenza del paese dalle materie prime, tipica dei paesi in via di sviluppo, non è una caratteristica appartenente alla Namibia, dato che gran parte del territorio del paese è costituito dalle distese aride del deserto del Namib e del Kalahari e in aggiunta presenta una serie di altipiani. Questa debole dipendenza dalle materie prime è possibile vederla anche nella seguente figura. Le maggiori esportazioni sono determinate da beni manifatturieri, prodotti alimentari e solo in seguito oro e metalli.

**Figura 4. Esportazioni Namibia**



Fonte: UNCTADstat. [www.unctadstat.unctad.org](http://www.unctadstat.unctad.org)

Note: misure espresse sul totale esportazioni nell'anno 2014

Non a caso i maggiori esportatori sono proprio Sud Africa e Botswana, che appartengono all'unione doganale SACU seguiti da Angola, Stati Uniti e Cina. A differenza della Repubblica Democratica del Congo, la Cina non è così presente in Namibia, perché appunto quest'ultima non è tanto ricca di materie prime come la RDC alle quali la Cina è interessata. Ciò ha permesso al paese di sviluppare altri settori, che ne hanno aumentato il gettito fiscale.

Un'altra causa che secondo Besley e Persson non permette ai paesi in via di sviluppo di aumentare le proprie entrate fiscali è l'insieme degli aiuti derivanti dalle organizzazioni internazionali. La Namibia registra nel 2011 circa 283 milioni di dollari in aiuti, con una percentuale relativa al Reddito Nazionale Lordo pari all'2,34%. Ben 22 punti percentuali in meno rispetto alla Repubblica Democratica del Congo. Quindi la Namibia possiede un gettito fiscale elevato anche perché non sono presenti tutte quelle conseguenze analizzate da Besley e Persson derivanti dalla dipendenza degli aiuti internazionali.

Verrà ora analizzato il livello di sviluppo del paese. Innanzitutto la Banca Mondiale ha classificato dal 2011 questo paese come paese a reddito medio alto. Che non sia un paese tipico dell'Africa Sub-Sahariana lo si vede anche dalla sua posizione nell'Indice di Sviluppo Umano, si trova infatti al 126 esimo posto su 189 paesi nel 2014<sup>31</sup>, classificandosi tra i paesi a medio sviluppo umano. Possiede un PIL pro capite di 4,695.8\$ nel 2015<sup>32</sup>. Ha una speranza di vita attorno a 64,8 anni, un tasso di mortalità dei neonati (entro l'anno di vita) e dei minori di 5 anni rispettivamente di 35,2 e 49,8 ogni 1000 bambini nati vivi nel 2013. Il tasso di mortalità materna della Namibia, è di 130 donne morte a causa della gravidanza ogni 100000 nati vivi sempre nel 2013. Per quanto riguarda il costo in sanità e educazione, la Namibia spende in sanità circa l'8,9% del proprio PIL secondo i dati raccolti dalla Banca Mondiale nel 2014 e l'accesso all'acqua potabile nel 2015 era garantito al 91% della popolazione totale; in educazione ha speso tra il 2005 e il 2014 circa l'8,5% del proprio PIL rispetto ad una media del 4,7% per l'insieme dei paesi in via di sviluppo. Infatti il tasso di alfabetizzazione, è attorno al 76,5% tra gli adulti maggiori di 15 anni. Nonostante il grande sviluppo di questo paese negli ultimi anni, ancora il 23,5% della popolazione vive al di sotto della soglia di povertà nell'anno 2014.

In sostanza questo paese ha tutti i buoni requisiti per poter avere un gettito fiscale superiore rispetto alla media dei paesi in via di sviluppo. L'attenzione ora andrebbe rivolta verso quella popolazione che si trova ancora a vivere al di sotto della soglia minima di povertà, per poter risolvere anche questo grande problema appartenente alla maggior parte dei paesi in via di sviluppo e in particolare ai paesi del Sub-Sahara.

---

<sup>31</sup>Human Development Report (2015), *Work for Human Development*, UNDP

<sup>32</sup> Dati forniti dalla banca dati della Banca Mondiale: [www.data.worldbank.org](http://www.data.worldbank.org) ultimo accesso 3/11/2016

## CONCLUSIONI

Possiamo concludere affermando che un maggior gettito fiscale è indispensabile nei paesi a basso e medio reddito per uno sviluppo sostenibile. Consente infatti al paese di aumentare le proprie entrate per poterle investire in tutti quei servizi essenziali alla società. Allo stesso tempo questo miglioramento del sistema fiscale è necessario per aumentare l'autonomia dello Stato. Maggiori entrate derivanti dal sistema fiscale, permetterebbero ai paesi di rendersi indipendenti dagli aiuti per lo sviluppo derivanti dalle organizzazioni internazionali, il che permetterebbe ai paesi a basso e medio reddito di raggiungere una maggior stabilità nel bilancio pubblico, in quanto le entrate fiscali sono molto meno volatili e imprevedibili dei flussi derivanti dagli aiuti. Ovviamente il rafforzamento della mobilitazione delle risorse interne, non permette solo di aumentare le entrate, ma anche di progettare un sistema fiscale che favorisca il buon governo, risponda alle preoccupazioni della società e promuova la giustizia sociale. I governi a livello mondiale hanno riconosciuto che l'aumento delle entrate pubbliche è essenziale anche per raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (OSM). La questione della fiscalità si relaziona direttamente con l'ottavo Obiettivo: sviluppare un partenariato mondiale per lo sviluppo. In particolare sono due gli obiettivi concreti stabiliti nell'ottavo obiettivo che contemplano in modo migliore l'importanza delle entrate fiscali. L'obiettivo 8.A ossia sviluppare al massimo un sistema commerciale e finanziario che sia fondato su regole, prevedibile e non discriminatorio. Esso deve includere l'impegno in favore di una buona gestione, dello sviluppo e della riduzione della povertà sia a livello nazionale che internazionale. E l'obiettivo 8.D che prevede di occuparsi in maniera globale del problema del debito dei paesi in via di sviluppo attraverso misure nazionali ed internazionali tali da rendere il debito stesso sostenibile nel lungo termine. Questi obiettivi sono fondamentali per raggiungere gli altri sette OSM e indicano che il vasto spettro di questioni affrontate non può essere trattato senza che i paesi in via di sviluppo si assicurino le proprie entrate fiscali.

Dall'altra parte però ciò che dovrebbero fare questi paesi è innanzitutto trovare delle soluzioni che permettano un minimo miglioramento economico e poi preoccuparsi di aumentare il proprio gettito fiscale. Quest'ultimo sarà infatti una conseguenza dello sviluppo economico e umano dell'intero paese: ad un maggior sviluppo corrisponderanno maggiori entrate fiscali, che permetteranno di avere le risorse necessarie da investire in servizi essenziali alla comunità che contribuiscano in maggior misura allo sviluppo e alla crescita del paese. Ciò che si prospetta per questi paesi è comunque un aumento negli anni del proprio gettito fiscale,

trovandosi in questo momento ad un livello di entrate fiscali in rapporto al PIL simile a quello registrato anni fa dagli attuali paesi sviluppati che si trovavano nella loro stessa situazione. Inoltre ci sarebbe bisogno di una maggior sensibilità da parte della comunità internazionale con lo scopo di porre fine a tutte quelle pratiche di sfruttamento delle materie prime, e della popolazione stessa nei paesi in via di sviluppo, che avvengono in modo illecito, come nel caso della Repubblica Democratica del Congo, per quanto riguarda il coltan. Solo con l'aiuto di tutti, i paesi a basso e medio reddito prima o poi riusciranno a crescere, a svilupparsi e cesserà il grande problema tutt'ora attuale, che riguarda la percentuale di popolazione che vive al di sotto della soglia minima di povertà, e non ha accesso a acqua potabile, servizi igienici sanitari, cure mediche ed energia.

## BIBLIOGRAFIA

- African Development Bank e African Development Found (2013), *Democratic Republic of Congo, 2013-2017 country strategy paper*.
- African Economic Outlook (2012), *Namibia 2012*, AfDB, OECD, UNDP, UNECA.
- Besley T. e Persson T. (2014), *Why do developing countries tax so little*, Volume 28, nember 4, *Journal of Economic Perspectives* pp. 99-120.
- Ciavoni C. (9 maggio 2014), *Congo, l'ultimo in tutte le classifiche del mondo dove si giocano scommesse difficili per non sprofondare*, *La Repubblica*.
- Daude C., Gutiérrez H. e Melguizo A. (2012), *What drives tax morale?*, Working Paper 315, OECD.
- De Paepe G. e Dickinson B. (2014), *Mobilising Resources for Sustainable Development*, OECD, pp.91-97.
- Fiscal Affairs Department (2011), *Revenue Mobilization in Developing Countries*, IMF
- Fondo Monetario Internazionale (2011), *Tax Policy and Administration (TPA-TTF)*.
- Friedrich S., Buehn A., Montenegro C. (2010), *Shadow Economies All over the World: New Estimates for 162 Countries*, Policy Research Working Paper 5356, World Bank pp. 4-5.
- Hochschild A. (1998), *King Leopold's Ghost*, Houghton Mifflin Company pp. 88-114.
- Human Development Report (2015), *Work for Human Development*, UNDP.
- Ibrahim Index of African Governance (2016), *A decade of African governance 2006-2015*, Mo Ibrahim Foundation.
- Kokke M. e Weyzig F. (Ottobre 2008), *Impuestos y financiación para el desarrollo*, Informe de SOMO.
- Kpmg (2014), *Democratic Republic of Congo, Fiscal Guide 2013/14*, Kpmg.
- Official Web Portal of the Government of Namibia, [www.grnnet.gov.na](http://www.grnnet.gov.na) (ultimo accesso 25/10/2016).
- Oficina de Información Diplomática (settembre 2016), *República Democrática del Congo*, Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación del Gobierno de España.
- Owens J. e Parry R. (Giugno 2009), *Why tax matters for development*, OECD Observer N°273
- Scaringella M. (19 luglio 2013), *Il costo umano di uno smartphone e tutto ciò che gira attorno al coltan*, *La Repubblica*.
- Statistics Department Africa Infrastructure Knowledge Program (2013), *An Integrated Approach to Statistics Department Infrastructure Provision in Africa*.
- Tanzi V. e Davoodi H. (2000), *Corruption, Growth, and Public Finances*, IMF Working

Paper .

Tanzi V. e Zee H. (2001), *La política tributaria en los países en desarrollo*, IMF.

The Commonwealth, Member countries Namibia, [www.thecommonwealth.org](http://www.thecommonwealth.org), (ultimo accesso 25/10/2016).

Trasparency International, *Corruption Perception Index 2015*.

UE (2010), *Tax and Development: Cooperating with Developing Countries on Promoting Good Governance in Tax Matters*.

United Nation Conference on Trade and Development Geneva (New York and Geneva, 2014), *Trade and development report 2014*, United Nation.

United Nation, *United Nations Organization Stabilization Mission in the DR Congo (MONUSCO)*. [www.un.org](http://www.un.org) (ultimo accesso 31/10/2016).

World Health Organization and UNICEF (2013), *Progress on sanitation and drinking-water*.