



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Alberto Majocchi

**Finanziare il bilancio dell'UE
con una sovrimposta sulle imposte
nazionali sul reddito**

Ottobre 2011

01 discussion paper



Abstract

Per avviare un piano europeo di sviluppo sostenibile è necessario raddoppiare almeno le dimensioni attuali del bilancio UE, come già previsto dal Rapporto MacDougall del 1977 e dal Rapporto sull'evoluzione della finanza pubblica nel quadro dell'Unione monetaria preparato da un gruppo di esperti per la Commissione europea nel 1993.

In questa prospettiva appare ragionevole proporre una modifica dell'attuale sistema di finanziamento del bilancio, ricorrendo a una sovrimposta europea sulle imposte sul reddito già esistenti negli Stati membri. La creazione di tale sovrimposta, anche nella prospettiva di una evoluzione in senso federale dell'UE, comporterebbe la riforma dell'attuale "quarta risorsa", aumentando significativamente l'effetto redistributivo e, in qualche misura, di stabilizzazione, se l'aliquota proporzionale da applicare venisse corretta ricorrendo a un coefficiente di progressività stimato in base al rapporto tra il reddito pro-capite di ogni singolo Stato membro e la media europea. In questo modo i Paesi più ricchi dovrebbe versare di più al bilancio dell'UE rispetto agli Stati meno ricchi.

Tale sovrimposta, a differenza dell'attuale "quarta risorsa", verrebbe pagata direttamente dai singoli contribuenti, mentre gli Stati membri conserverebbero la discrezionalità su come distribuirne il peso tra i cittadini, mantenendo la struttura e il grado di progressività del sistema fiscale nazionale.

Tale proposta, se attuata, avrebbe il vantaggio di rendere trasparente e chiaro ai cittadini l'onere fiscale derivante dal finanziamento dell'UE, elemento importante se la dimensione del bilancio dovesse aumentare in modo significativo in futuro.

*I **Discussion Papers** del Centro Studi sul Federalismo offrono documenti, frutto di ricerche ancora in itinere, che mirano a informare e coinvolgere sia gli studiosi sia un più vasto pubblico, diffondendo dati, idee e proposte, stimolando il dibattito scientifico e culturale, ma anche la riflessione e il confronto a livello politico, economico e sociale.*

Finanziare il bilancio dell'UE con una sovrimposta sulle imposte nazionali sul reddito

Alberto Majocchi

Il Rapporto MacDougall (Commissione europea [1977]) aveva già previsto che le dimensioni del bilancio comunitario avrebbero dovuto raggiungere il 2-2,5% del PIL europeo nella cosiddetta fase pre-federale. Una simile percentuale porterebbe a una “riduzione di circa il 10% delle discrepanze esistenti nel tenore di vita negli Stati membri, contro la media di quasi il 40% nei paesi presi in esame, e potrebbe essere considerato un punto di partenza accettabile”. Un ulteriore aumento del bilancio (5-7% del PIL) “determinerebbe un sufficiente livellamento geografico della produttività e del tenore di vita e attenuerebbe le fluttuazioni temporanee, a tutela dell'Unione monetaria”. Alla luce dell'attuale clima politico, e tenendo conto della necessità di un incremento delle risorse per sostenere un piano europeo di sviluppo sostenibile, appare ragionevole ritenere che il massimo risultato possibile – nel rispetto di quanto previsto dal Rapporto MacDougall nella fase pre-federale – sia il raddoppio delle attuali dimensioni del bilancio UE. Ad analoghe conclusioni era giunto anche un altro Rapporto, preparato da un gruppo di esperti per conto della Commissione europea, sul ruolo della finanza pubblica nel quadro dell'Unione monetaria (Commissione europea [1993]). In questa prospettiva, l'elemento di maggiore criticità è dunque rappresentato dal reperimento delle nuove risorse necessarie.

In passato, alcuni studi hanno cercato di valutare la fattibilità di una modifica radicale della struttura del bilancio europeo (da ultimo, un Rapporto degli eurodeputati Haug, Lamassoure e Ve-

rhofstadt [2011]). Appare comunque utile partire da un'idea meno ambiziosa, ovvero dalla possibilità di modificare l'attuale sistema di finanziamento del bilancio comunitario applicando una nuova sovrimposta sulle imposte sul reddito già esistenti negli Stati membri attraverso un semplice meccanismo di redistribuzione. La creazione di tale sovrimposta comporterebbe la riforma dell'attuale "quarta risorsa" e un significativo incremento del suo impatto redistributivo e, in una certa misura, anche dei relativi effetti di stabilizzazione.

Il meccanismo proposto prevede che il reddito totale derivante da questa sovrimposta – definita, analogamente a quanto avvenuto per "quarta risorsa", come la differenza residuale tra il livello di spesa comunitario e il reddito generato dalle altre risorse proprie tradizionali – venga inizialmente distribuito tra gli Stati membri sulla base della partecipazione di ciascuno Stato membro al PIL dell'UE. Il contributo complessivo di ogni Stato al bilancio dell'UE viene quindi corretto applicando un coefficiente di progressività k_i determinato in base al rapporto tra il reddito pro capite di ogni singolo Stato membro e la media europea. In questo modo, i paesi più ricchi dovrebbero versare di più al bilancio europeo rispetto ai paesi meno ricchi. Infine, tale sovrimposta verrebbe pagata dai contribuenti secondo quanto disposto dalla normativa fiscale vigente di ogni singolo Stato membro.

Pertanto, quando il valore di k_i – il coefficiente di progressività – si avvicina a 1, il divario tra reddito pro capite nel paese i e la media europea diminuisce, l'onere del paese i si avvicina alla propria quota nel PIL europeo e l'aliquota d'imposta si sposta progressivamente verso la proporzionalità. Ad una diminuzione del divario corrisponderebbe dunque una riduzione della sovrimposta europea nei paesi ricchi e un aumento nei paesi poveri. Infine, in caso di livellamento completo del reddito pro capite, il bilancio comunitario verrebbe interamente finanziato dalle risorse proprie tradizionali e attraverso una tassa proporzionale con un'aliquota pari alla partecipazione del PIL di ogni paese al bilan-

cio dell'UE (come avviene ora con la "quarta risorsa"); dopo la riforma, invece, la tassa verrebbe pagata direttamente dai singoli contribuenti.

In realtà, una volta stabilita la quota che un paese i deve destinare al bilancio comunitario, ogni Stato conserverebbe la discrezionalità su come distribuire tale onere tra i cittadini – massimizzando allo stesso tempo la trasparenza del finanziamento del bilancio – mediante l'applicazione di una sovrimposta sulle imposte nazionali sul reddito da versare direttamente all'UE, mantenendo inalterata la struttura del sistema fiscale nazionale. Naturalmente, l'applicazione di tale sovrimposta non avrà alcuna conseguenza sulla funzione dell'imposta sul reddito progressiva adottata in ogni paese, né sul livello di progressività stabilito in base alla funzione del *social welfare* nazionale.

Teoria a supporto della sovrimposta e del modello di federalismo fiscale

Il modello di federalismo fiscale cui si fa normalmente riferimento nella letteratura è stato inizialmente sviluppato da Musgrave e quindi elaborato da Oates. Secondo questo modello, la funzione di redistribuzione deve essere centralizzata perché la mobilità delle persone, il cui aumento è direttamente proporzionale alla diminuzione della parte di territorio interessata, potrebbe determinare l'insuccesso di una politica di redistribuzione gestita a livello locale. Infatti, i contribuenti più poveri sarebbero fortemente incentivati a spostarsi in aree con misure di redistribuzione concrete, sussidi per i più disagiati e imposte elevate sui redditi più alti; per contro, i contribuenti più ricchi si concentrerebbero in aree caratterizzate da una politica di redistribuzione più debole. Questo porterebbe a una riduzione delle risorse finanziarie nelle zone con una politica di redistribuzione concreta, dal momento che la spesa è molto elevata e la base imponibile si restringe, mentre le aree più favorite

godranno di un elevato surplus di bilancio dovuto all'allargamento della base imponibile.

Questo schema teorico è contraddetto dall'attuale assegnazione delle funzioni economiche all'interno dell'UE, in quanto la politica di redistribuzione è, e con tutta probabilità rimarrà almeno nell'immediato futuro, di competenza degli Stati membri e non dell'Unione. Nella letteratura, a partire dal celebre articolo di Pauly [1973] sulla redistribuzione come bene pubblico locale, sono state avanzate argomentazioni teoriche a supporto di questa scelta, mentre in Europa l'assegnazione appare una scelta ragionevole considerate le notevoli differenze ancora esistenti a livello nazionale tra le funzioni di preferenza sul livello di redistribuzione ottimale. Tale ragionamento è stato successivamente sviluppato da Tresch [1981], il quale assegna il compito della redistribuzione del reddito tra aree regionali differenti al livello centrale di governo, mentre ai livelli inferiori resta la responsabilità della redistribuzione interpersonale.

Il modello di Tresch presuppone che il livello del welfare dei governi locali e regionali sia interessato unicamente dalle utenze dei cittadini che risiedono nella loro giurisdizione, escludendo qualsiasi correlazione tra le funzioni del welfare di aree differenti. Per contro, il welfare del governo centrale è legato unicamente ai livelli inferiori di governo, misurati in base alle proprie funzioni del welfare e dipendenti dalle utenze dei propri cittadini. L'assegnazione delle competenze di redistribuzione risulta radicalmente modificata rispetto al modello tradizionale dall'obbligo di non interferenza con la funzione del welfare dei governi locali (cui il governo centrale deve ottemperare): solo i governi locali possono redistribuire, su base discrezionale, il reddito tra i cittadini, mentre i governi centrali cercano di uniformare i redditi di regioni differenti in base alla propria funzione del welfare.

Questo modello sembra fornire un adeguato supporto teorico alla proposta di finanziare il bilancio dell'UE con una sovrimposta sulle imposte nazionali sul reddito da parte di ogni Stato membro

dell'UE. Tale sovrimposta, creata in base al livello di PIL di ogni Stato membro, ma con una quota riveduta secondo un indice di progressività, risponde al compito assegnato al governo centrale di redistribuire il reddito tra differenti paesi UE, mentre alla sovrimposta nazionale, la quale non interferisce con la scala di progressività che caratterizza ogni sistema fiscale nazionale, spetta il compito della redistribuzione assegnato nel modello di Tresch alle autorità locali sulla base delle loro preferenze.

I vantaggi di questo sistema dal punto di vista dell'efficacia della politica fiscale possono essere riassunti in tre punti:

- a) Trasparenza fiscale: i cittadini sono a conoscenza degli oneri fiscali derivanti dal finanziamento del bilancio UE. Si tratta di un elemento importante, in previsione di un aumento significativo della dimensione del bilancio;
- b) Effetti della redistribuzione: questo tipo di tassazione ha un impatto importante su diverse aree dell'UE dove i livelli di sviluppo economico non sono omogenei, e può rappresentare un primo passo verso un sistema di *Finanzausgleich* europeo, inevitabile in vista di un'evoluzione in senso federale dell'Unione;
- c) Effetti di stabilizzazione: una tassa legata al livello di reddito rafforza automaticamente le proprietà di stabilizzazione del bilancio. La portata degli effetti di stabilizzazione dipende in modo significativo dal reddito totale e dalle caratteristiche tecniche della tassa (se strutturata in modo da minimizzare il divario tra reddito e variazioni fiscali). Inoltre, la proposta non richiede alcuna armonizzazione preliminare delle leggi nazionali vigenti sulle imposte sui redditi.

Riferimenti bibliografici

European Commission [1977], *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration (MacDougall Report)*, Brussels

European Commission [1993], *Stable Money, Sound Finances. Community Public Finance in the Perspective of Emu*, in «European Economy», n. 53

Haug, J., Lamassoure, A. and Verhofstadt, G. [2011], *Europe for Growth. For a Radical Change in Financing the EU*, Notre Europe, Paris

Musgrave, R.A. [1959], *The Theory of Public Finance*, New York, McGraw-Hill

Oates, W. [1972], *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt, Brace, Jovanovich

Pauly, M.V. [1973], *Income Redistribution as a Local Public Good*, in «Journal of Public Economics», pp.35-58

Tresch, R.W. [1981], *Public Finance: A Normative Approach*, Business Publications Inc., Plano

Allegato tecnico

T_E è il gettito totale derivante dalla sovrimposta, inizialmente distribuita tra gli Stati membri in base alla partecipazione del PIL di ogni paese al PIL europeo. Se t_a è l'aliquota proporzionale stabilita a livello comunitario – pari alla quota di PIL che ogni paese deve destinare al bilancio dell'UE – e Y è il reddito (dove Y_E è il reddito totale dell'UE), allora

$$T_i = t_a Y_i \quad (1)$$

con

$$T_E = \sum T_i = t_a Y_E \quad (2)$$

e, dal momento che l'imposta è proporzionale al PIL, per ogni Stato membro i

$$q_i = T_i/T_E = Y_i/Y_E \quad (3)$$

Le equazioni (1)-(3) descrivono l'attuale sistema della "quarta risorsa". Questa distribuzione degli oneri fiscali per il finanziamento del bilancio europeo può essere progressivamente modificata apportando una correzione che rappresenta il livello relativo di prosperità di ogni Stato membro. In questo modo, i paesi più ricchi verseranno di più rispetto ai paesi poveri.

Se q_i^* è la quota delle entrate fiscali totali dovute da ogni paese i in base alla correzione con un coefficiente di progressività k_i , allora

$$q_i^* = T_i^*/T_E = k_i T_i / \sum k_i T_i$$

dove il coefficiente di progressività (e N è la popolazione) è rappresentato da

$$k_i = (Y_i/N_i)/(Y_E/N_E).$$

Dato che

$$T_i^* = q_i^* T_E = t_{ai}^* Y_i \quad (4)$$

sulla base delle equazioni (1)-(4), la nuova aliquota d'imposta effettiva è

$$t_{ai}^* = T_i^*/Y_i = (q_i^* T_E)/Y_i = q_i^* (t_a Y_E)/Y_i = t_a (q_i^*/q_i)$$

e il rapporto tra aliquota progressiva e proporzionale è

$$t_{ai}^*/t_a = q_i^*/q_i$$

L'aliquota della sovrimposta per finanziare il bilancio UE viene calcolata come segue:

se

$$T_i^* = t_{ai}^* Y_i$$

e il reddito derivante dall'imposta sul reddito delle persone fisiche nel paese i è

$$R_i = r_i Y_i \quad (5)$$

allora

$$T_i^* = (t_{ai}^*/r_i) R_i \quad (6)$$

quindi, l'aliquota della sovrimposta da applicare ai singoli contribuenti nel paese i sarà t_{ai}^*/r_i

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Il **Centro Studi sul Federalismo (CSF)** è stato istituito nel novembre 2000 ed è composto dalla Compagnia di San Paolo e dalle Università degli Studi di Torino, Pavia e Milano. Esso svolge attività di ricerca interdisciplinare, di documentazione, di informazione sul federalismo interno e sovranazionale, sugli sviluppi dell'integrazione regionale e continentale, tra i quali anzitutto l'Unione europea, sui problemi relativi all'ordine mondiale e al processo di democratizzazione del sistema internazionale. Il Centro opera in collaborazione con le Università consorziate, con altri atenei e centri di ricerca italiani e internazionali, con enti privati e pubblici.

Tra le principali iniziative promosse va segnalata l'organizzazione di seminari, convegni e di una **Lecture** annuale, intitolata ad Altiero Spinelli, su argomenti di attualità europea. Il Centro inoltre pubblica, **Research e Discussion Papers**, una propria "**Collana Studi**", la rivista **The Federalist Debate** (anche online), il **Bibliographical Bulletin on Federalism**, la rivista on-line **Perspectives on Federalism** e l'**International Democracy Watch**. È possibile inoltre consultare sul sito web del Centro l'**Osservatorio sul Federalismo Fiscale**, quello sulle **Missioni PESD** e il **Fondo Altiero Spinelli**.

La **Biblioteca del Centro Studi** è dotata di un cospicuo patrimonio di libri e riviste specializzati sui temi del federalismo, dell'integrazione europea e delle organizzazioni internazionali.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Via Real Collegio, 30
10024 Moncalieri (Torino) - ITALY
Telefono +39 011 670 5024
Fax +39 011 670 5081
info@csfederalismo.it
www.csfederalismo.it