

1524



**PER L'OSSERVATORIO SUI CONTI PUBBLICI
DI COTTARELLI LA *FLAT TAX* SEMPLIFICA,
PORTA PIU' CRESCITA, E' COSTITUZIONALE
E RIDUCE L'EVASIONE FISCALE**

1 Febbraio 2018

**a cura del Gruppo Parlamentare della Camera dei Deputati
Il Popolo della Libertà – Berlusconi Presidente – Forza Italia**

EXECUTIVE SUMMARY

- La *flat tax* proposta da Forza Italia, inserita nel programma economico per le elezioni nazionali del prossimo 4 marzo del presidente **Silvio Berlusconi**, è uno dei temi attualmente più discussi sulla stampa, nazionale e internazionale.
- Studi, ricerche e articoli di giornale hanno analizzato attentamente la proposta.
- Molte sono state le analisi fatte, ma poche hanno un contenuto scientifico realmente basato sui fatti, piuttosto che su posizioni ideologiche e pregiudiziali.

EXECUTIVE SUMMARY

- Tra gli studi accademici più recenti e interessanti, spicca quello realizzato dall'**Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani (CPI)** dell'Università Cattolica di Milano, guidato dall'ex commissario alla *spending review* ed ex direttore del Fondo Monetario Internazionale **Carlo Cottarelli**, intitolato «*Flat tax: teoria e pratica*».
- Lo studio analizza approfonditamente vantaggi e svantaggi di un sistema fiscale ad aliquota unica, partendo dalla lettura scientifica internazionale e conclude che «*Il grande pregio della flat tax è quello di rendere il sistema fiscale più semplice e trasparente, riducendone i costi di adempimento*».

EXECUTIVE SUMMARY

- *«Inoltre, l'aliquota verrebbe normalmente fissata a un livello tale da ridurre la pressione fiscale, il che potrebbe avere vantaggi aumentando l'efficienza del sistema economico e riducendo l'incentivo all'evasione».*

INDICE



- Lo studio del CPI
- Semplificazione
- Effetti sulla crescita economica
- Effetti sull'evasione fiscale
- Effetti sulla progressività
- Conclusioni

LO STUDIO DEL CPI

6

- L'Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani dell'Università Cattolica di Milano, guidato dall'ex commissario alla *spending review* ed ex direttore generale del Fondo Monetario **Carlo Cottarelli**, ha pubblicato sul suo sito uno studio approfondito sulla *flat tax*, intitolato «*Flat tax: teoria e pratica*».
- Quali sono i vantaggi di una *flat tax*, si è chiesto?
- «*Il grande pregio della flat tax è quello di rendere il sistema fiscale più **semplice** e **trasparente**, riducendone i costi di adempimento. Inoltre l'aliquota di tassazione verrebbe normalmente fissata a un livello tale da ridurre la pressione fiscale, il che potrebbe avere vantaggi aumentando l'efficienza del sistema economico e riducendo l'incentivo all'evasione. Consideriamo separatamente questi aspetti*».

SEMPLIFICAZIONE

- **a) Semplificazione**
- *«Questo è un vantaggio molto importante, soprattutto per un paese come l'Italia dove il sistema di tassazione è molto complesso. Occorre però capire che in paesi come il nostro la complessità della tassazione sui redditi non deriva tanto dall'esistenza di diverse aliquote, ma dalla complessità della base imponibile delle imposte sul reddito. Quest'ultima riflette una pletera di agevolazioni varie (spese fiscali o tax expenditures) che si sono accumulate nel tempo senza seguire un disegno complessivo e che creano distorsioni e disuguaglianze di trattamento tra diversi soggetti di imposta.»*

SEMPLIFICAZIONE

- *«Il sistema della tassazione sui redditi potrebbe quindi anche essere semplificato mantenendo aliquote diverse per diversi scaglioni di reddito. Ciò detto, **l'introduzione di una flat tax potrebbe fungere da catalizzatore per la semplificazione fiscale, finora rivelatasi impossibile nel contesto del sistema attuale.***
- *La complessità delle imposte sui consumi (l'IVA) deriva invece spesso dall'applicazione di diverse aliquote a prodotti diversi, il che genera spesso confusione sull'aliquota da applicare (sulla base di definizioni vaghe delle merceologie di prodotti). In questo caso, quindi, **l'unificazione delle aliquote costituirebbe un importante elemento di semplificazione, anche dal punto amministrativo**».*

SEMPLIFICAZIONE

- *«Le aliquote agevolate (o più elevate di quella standard) sono solitamente giustificate dalla necessità di introdurre un elemento di progressività nella tassazione indiretta, ma comportano un sussidio per gli acquisti di certi prodotti anche dai consumatori abbienti. Meglio sarebbe unificare le aliquote e compensare chi ha reddito più basso con trasferimenti diretti. Tuttavia, le proposte di flat tax avanzate in Italia non sono estese all'IVA, tranne quella dell'IBL, che tuttavia mantiene le aliquote agevolate più basse».*

EFFETTI SULLA CRESCITA ECONOMICA

10

- ***b) Effetti sulla crescita economica***
- *«I promotori della flat tax – prosegue l'Osservatorio – sostengono che questa aiuti la crescita economica in due modi: primo, il minor livello di tassazione renderebbe il sistema economico più efficiente perché ridurrebbe le distorsioni causate dalla tassazione; secondo, la semplificazione del sistema ridurrebbe il costo degli adempimenti burocratici. È difficile quantificare gli effetti della flat tax sulla crescita reale. Pochi studi sono stati condotti a riguardo e i paesi che la hanno adottata sono poco simili al nostro; questi hanno effettivamente registrato un elevato tasso di crescita dopo l'introduzione della flat tax, ma è difficile provare empiricamente la correlazione tra maggiore crescita e nuovo sistema di tassazione».*

EFFETTI SULLA CRESCITA ECONOMICA

- ***b) Effetti sulla crescita economica***
- *«È anche difficile estendere i possibili risultati, relativi ad economie in transizione, a paesi come l'Italia.*
- *Una questione connessa è se una maggiore crescita possa derivare attraverso un terzo canale, ossia la riduzione del grado di progressività del sistema di tassazione. Tale riduzione potrebbe indurre un aumento delle ore lavorate da parte dei lavoratori più qualificati (ad alta produttività quindi) che beneficerebbero maggiormente della riduzione delle aliquote marginali e della progressività del sistema», ipotizza l'Osservatorio.*

EFFETTI SULLA CRESCITA ECONOMICA

12

- Tuttavia, come conclude un recente lavoro del Fondo Monetario Internazionale:
 - ▣ *“Non esiste una forte evidenza empirica che mostri che la progressività è dannosa alla crescita...l’evidenza empirica riguardo il legame diretto tra progressività della tassazione e crescita è mista...la maggioranza delle specificazioni [negli studi empirici] non riporta effetti della progressività sulla crescita...Questo risultato non elimina la possibilità di un impatto negativo sulla crescita di sistemi di tassazione estremamente progressivi, come le aliquote di quasi il 100 per cento in Svezia o nel Regno Unito negli anni '70, ma suggerisce che non ci siano prove chiare che i livelli di progressività visti finora nei paesi OECD siano stati dannosi alla crescita in maniera dimostrabile.”*

EFFETTI SULLA CRESCITA ECONOMICA

- ▣ *«Detto questo, è possibile che la flat tax porti ad una maggiore crescita partendo da un sistema di tassazione complesso e inefficiente, ma l'incertezza sugli effetti relativi consiglia prudenza, evitando di pensare che la flat tax possa essere "autofinanziata" dai proventi della maggiore crescita».*

EFFETTI SULL'EVASIONE FISCALE

- **c) Effetti sull'evasione fiscale**
- *«Si sostiene spesso che aliquote di tassazione più basse riducono l'incentivo a evadere in quanto a tasse minori corrisponde un minor vantaggio dall'evasione (data l'avversione al rischio). In realtà se la multa nel caso si sia scoperti è proporzionale alle tasse che si sarebbe dovuto pagare (come è attualmente in Italia), una riduzione di imposta implica una multa minore, che a sua volta potrebbe incoraggiare una maggiore evasione per via della penale inferiore. In casi più complessi e realistici, l'effetto del livello di tassazione sul grado di evasione è ambiguo.»*

EFFETTI SULL'EVASIONE FISCALE

15

- *«Poche ricerche empiriche sono state condotte sugli effetti della flat tax sull'adempimento del dovere fiscale. I risultati disponibili non giungono a chiare conclusioni, tranne che per la Russia dove il grado di adempimento **semberebbe sia aumentato**. In ogni caso, non è chiaro se questo aumento di compliance possa essere legato a un cambiamento comportamentale oppure se sia stato piuttosto causato da altri sviluppi, quali l'aumento nelle procedure di controllo».*

EFFETTI SULL'EVASIONE FISCALE

- *«In conclusione, non è da escludere che una riduzione nel livello della tassazione media e marginale che accompagnerebbe l'introduzione di una flat tax possa portare a una minore evasione, ma non è un effetto su cui si possa contare ex ante, compreso per individuare possibili coperture per il finanziamento dei costi fiscali della flat tax».*

EFFETTI SULLA PROGRESSIVITA'

17

- **e) Effetti sulla progressività**
- *«Una flat tax comporterebbe una riduzione della progressività del sistema di tassazione, anche se una valutazione complessiva dell'effetto della riforma dovrebbe essere valutato anche tenendo conto delle possibili riforme che verrebbero prese sul lato della spesa. Valutare le implicazioni di specifiche proposte sul grado di progressività del sistema richiede quindi un'analisi dettagliata delle proposte.*
- *È comunque utile notare due punti.»*

EFFETTI SULLA PROGRESSIVITA'

- *«Primo, che anche una flat tax comporta un elemento di **progressività** se esiste una no-tax area, cioè una esenzione dal pagamento della tassa per la prima parte del reddito: in tal caso, il livello di tassazione media aumenta infatti al crescere del reddito.*
- *Secondo, come notato sopra, entro i livelli di progressività attualmente esistenti nei paesi OCSE, **non è chiaro che una maggiore progressività comporti disincentivi tali da danneggiare l'economia.** Conseguentemente, la scelta sul grado di progressività dovrebbe riflettere essenzialmente motivazioni politiche più economiche».*

CONCLUSIONI

- Lo studio dell'Osservatorio CPI è senz'altro un utile strumento per analizzare i vantaggi e gli svantaggi della *flat tax* dal mero punto di vista accademico, senza considerazioni di parte.
- Lo studio, nella sua imparzialità, smonta le due più grandi accuse da sempre portate avanti dai detrattori della *flat tax*, mostrandone la loro infondatezza:
 1. quella che un sistema *flat tax* non sarebbe progressivo e sarebbe quindi incostituzionale, alla luce del dettato dell'art. 53 della Costituzione, dimostrando, invece, che «anche una *flat tax* comporta un elemento di progressività se esiste una *no-tax area*». Condizione che nella proposta di Forza Italia è pienamente presente, data l'esistenza di una *no-tax area* fissata a 12mila euro.

CONCLUSIONI

2. quella che, essendo un sistema *flat tax* meno progressivo di un sistema a scaglioni, come quello attualmente esistente in Italia, ridurrebbe le *performance* economiche, poiché lo studio riconosce che, osservando l'evidenza empirica, potrebbe esistere «un impatto negativo sulla crescita di sistemi di tassazione estremamente progressivi», per il loro «effetto scoraggiamento» sull'offerta di lavoro dei lavoratori più produttivi.