

**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA**

**DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE ED AZIENDALI  
"M. FANNO"**

**CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA**

**FLAT-RATE INCOME TAX:  
ESPERIENZE INTERNAZIONALI**

Relatore:

CH.MO PROF. CESARE DOSI

Laureando:

MASSIMO GOMIERATO

Matricola n. 1136009

Anno Accademico 2018-2019

## INDICE

<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>2</b>
<b>CAPITOLO I: FLAT TAX E PROGRESSIVITÀ .....</b>	<b>3</b>
<b>1.1- Elementi strutturali e classificazione delle imposte .....</b>	<b>3</b>
<b>1.2- Le principali teorie sulla “flat tax”: Friedman e Rabushka-Hall .....</b>	<b>4</b>
<b>1.3- Principali argomenti di disputa sulla Flat Tax .....</b>	<b>5</b>
<b>1.4- La questione di costituzionalità .....</b>	<b>6</b>
<b>CAPITOLO II: EVIDENZE EMPIRICHE INTERNAZIONALI .....</b>	<b>9</b>
<b>2.1- PIT e CIT. Due tipologie di reddito da tassare .....</b>	<b>9</b>
<b>2.2 - I principali successi della Flat Tax .....</b>	<b>10</b>
2.2.1- Estonia.....	10
2.2.2- Ungheria .....	11
2.2.3- Romania .....	13
2.2.4- Repubblica Ceca.....	14
2.2.5- Ucraina .....	15
<b>2.3 - I controversi effetti della Flat Tax: la Russia .....</b>	<b>16</b>
<b>2.4 - Il principale fallimento della Flat Tax: la Slovacchia .....</b>	<b>17</b>
<b>CAPITOLO III: FLAT TAX ED EVASIONE FISCALE .....</b>	<b>19</b>
<b>3.1- Curva di Laffer .....</b>	<b>19</b>
<b>3.2- Gli effetti sull’evasione fiscale in Russia e in Ungheria .....</b>	<b>21</b>
<b>3.3- Esiste una correlazione tra tentazione ed evasione fiscale?.....</b>	<b>23</b>
3.3.1- Il “simple model of rational crime” di Gary Becker .....	23
3.3.2- Le critiche al “simple model of rational crime” .....	24
<b>CONSIDERAZIONI FINALI .....</b>	<b>27</b>
<b>RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....</b>	<b>29</b>
<b>SITOGRAFIA .....</b>	<b>32</b>

## INTRODUZIONE

L'ipotesi di introdurre una "imposta piatta" (flat-rate income tax) ha fatto più volte capolino nel dibattito politico italiano, divenendo uno dei "cavalli di battaglia" delle formazioni del centrodestra e, da ultimo, nella Lega attualmente guidata da Matteo Salvini.

I continui annunci elettorali hanno suscitato un particolare interesse ad approfondire questa proposta e a valutarne gli aspetti positivi e negativi, ricorrendo in larga misura ad evidenze empiriche derivanti dall'applicazione della "flat-rate income tax" in alcuni Paesi dell'Europa centro-orientale.

Il presente elaborato è articolato in tre capitoli. Nel primo capitolo verranno richiamate le origini nella letteratura economica dell'imposta piatta, evidenziandone i principali punti di forza e di debolezza; in questa disamina saranno svolte alcune considerazioni relative alla questione di legittimità costituzionale.

Nel secondo capitolo l'analisi verterà sull'esperienza di alcuni Paesi dell'Europa orientale che hanno sperimentato un regime fiscale "pressoché proporzionale".

Infine, il terzo capitolo si pone l'obiettivo di analizzare gli effetti che l'aliquota unica potrebbe determinare nei confronti dell'evasione fiscale, avvalendosi, anche in questo caso, dell'esperienza di alcuni Paesi. Inoltre, verranno presentate le tesi contrapposte di alcuni economisti riguardo la correlazione tra il livello di tentazione ed evasione fiscale.

## CAPITOLO I

### FLAT TAX E PROGRESSIVITÀ

La “flat-rate income tax” consiste in un’imposta diretta caratterizzata da un’aliquota marginale fissa, ossia costante al variare dell’imponibile, e che può riguardare sia i redditi delle persone fisiche che i redditi delle persone giuridiche. Molto spesso, in Italia si sostituisce la locuzione “flat tax” con la più comune espressione “imposta piatta”, mentre più correttamente si dovrebbe parlare di “aliquota marginale piatta” (Oliva, 2019).

Il presente capitolo intende fornire al lettore alcuni elementi di base ricavati dalla teoria dell’imposta al fine di favorire una migliore comprensione delle nozioni di progressività e proporzionalità. Verranno presentate le principali teorie che hanno sostenuto l’introduzione di una “flat tax” e, a seguire, ci si focalizzerà sulle critiche mosse dagli oppositori. Infine, verranno svolte alcune considerazioni sulla questione di legittimità costituzionale di un’eventuale riforma fiscale, avvalendosi anche di alcune Sentenze della Corte Costituzionale.

#### 1.1- Elementi strutturali e classificazione delle imposte

Gli elementi strutturali di un’imposta, rilevanti ai fini della presente analisi, sono (Greco, 2017-2018):

- **Base imponibile lorda (Y):** costituisce il valore sul quale viene calcolata l’imposta tramite l’applicazione dell’aliquota;
- **Deduzione (D):** in relazione a determinate caratteristiche del contribuente, costituisce una quota che deve essere sottratta alla base imponibile lorda per il calcolo della base imponibile netta ( $Y - D$ );
- **Aliquota (a):** costituisce l’importo dell’imposta che deve essere pagata su ogni unità di base imponibile. Può essere costante o variabile;
- **Debito d’imposta ( $I = a * (Y - D)$ ):** costituisce il valore determinato dal prodotto tra la base imponibile netta e l’aliquota.

Un’importante classificazione delle imposte (su cui in Italia si basa anche il dibattito relativo alla legittimità costituzionale della “tassa piatta”) è collegata alla variazione dell’aliquota media ( $t = T/Y$ ) in relazione all’aumento della base imponibile (Y). Dunque, considerando il comportamento dell’aliquota media (t) e indicando l’aliquota marginale con “a”, è possibile distinguere tra (Greco, 2017-2018):

- **imposte proporzionali**, se l'aliquota media è costante all'aumentare della base imponibile (ossia  $a = t$ );
- **imposte progressive**, se l'aliquota media è crescente (ossia  $a > t$ );
- **imposte regressive**, se l'aliquota media è decrescente (ossia  $a < t$ ).

## 1.2- Le principali teorie sulla “flat tax”: Friedman e Rabushka-Hall

La “flat-rate income tax” venne presentata per la prima volta dall'economista statunitense, nonché premio Nobel per l'economia, Milton Friedman nel 1956, in una conferenza tenuta al Claremont College in California (Siri, 2016, p. 114).

La proposta avanzata da Friedman, fermo sostenitore del libero mercato, presenta alcune differenze rispetto alle proposte necessariamente avanzate da alcuni economisti ed esponenti politici. Per comprendere al meglio il suo pensiero, è opportuno ricordare l'importanza attribuita alla possibilità, da parte degli individui, di disporre di adeguate risorse per i risparmi e gli investimenti. Friedman riteneva che la pressione fiscale riscontrata in molti Stati fosse tale da permettere alle persone di utilizzare i propri guadagni soltanto per le spese fondamentali, senza offrire loro la possibilità di fare investimenti o di gestire i propri risparmi. La “flat tax” proposta da Friedman mira, quindi, a colmare il bisogno degli individui di disporre liberamente di una maggiore quantità di denaro: questo avviene, appunto, attraverso la riduzione della pressione fiscale.

Confrontando l'idea originaria di “tassa piatta” con le proposte degli attuali politici, possiamo notare che “le intenzioni o gli obiettivi non sono gli stessi. Infatti, [oggi] non prevale l'intenzione di far respirare le tasche dei cittadini, bensì quella di semplificare il rapporto cittadino-fisco e di diminuire l'evasione fiscale” (Dadone, 2019).

Lo stesso economista statunitense si fece promotore, tra l'altro, di una “imposta negativa sul reddito”, che, sotto ad una determinata soglia di reddito individuale definita “minimo vitale”, si sarebbe trasformata in sussidio, corredando inoltre questa misura con una riduzione della pressione fiscale per i redditi più elevati.

Il pensiero di Friedman è stato ripreso durante gli anni '80 da Rabushka e Hall nella loro opera più celebre, intitolata “The Flat Tax” e pubblicata nel 1985. Già nel 1981 i due economisti avevano esposto sul “Wall Street Journal” la loro proposta dal titolo “A Proposal to Simplify Our Tax System”, in cui affermavano quanto segue a proposito del sistema fiscale statunitense dell'epoca: “In short, we have a system that fosters contempt for the law, and simultaneously discourages productive economy activity”. All'articolo era allegato un semplice modello di

dichiarazione dei redditi sotto forma di cartolina postale che sarebbe diventato, nel corso degli anni, l'emblema della "flat tax" proposta da Rabushka e Hall.

Diversamente da quanto anticipato 25 anni prima da Friedman, l'obiettivo primario della riforma proposta era di ridurre la complessità e la rigidità di un sistema fiscale che ritenevano "a disgrace. It is in dire need of simplification and reform" (Rabushka e Hall, 1981).

Secondo gli autori, alcuni degli strumenti attraverso i quali realizzare tale semplificazione avrebbero dovuto essere:

- **un'aliquota unica;**
- **l'eliminazione di esenzioni, detrazioni, crediti e altre "scappatoie",** fatta eccezione per la deduzione riguardante il nucleo familiare.

La riforma fiscale proposta da Rabushka e Hall è evidentemente molto più dettagliata di quanto qui sommariamente descritto e presenta altre importanti caratteristiche, quali, ad esempio, la trasparenza e l'eliminazione di generose deduzioni e detrazioni. Grazie a tali qualità, "despite a much lower tax rate, the extra revenue comes from the much wider tax base, including unincorporated business and taxing business income at the source" (Rabushka e Hall, 1981). Come ripreso nel libro "The Flat Tax", un'aliquota marginale unica (che, secondo gli autori, avrebbe dovuto essere pari al 19%) avrebbe dato un grande impulso all'economia del Paese, consentendo ai lavoratori dipendenti e alle imprese di concentrarsi nelle loro attività lavorative e di cercare di aumentare le loro fonti di reddito, contrariamente a quanto si verifica in presenza di un'imposta progressiva che, oltre a dare il via a comportamenti evasivi ed elusivi, spingerebbe gli individui a ridurre la loro base imponibile con lo scopo di rientrare in uno scaglione di reddito inferiore.

### **1.3- Principali argomenti di disputa sulla Flat Tax**

#### Aspetti positivi

I sostenitori di un regime fiscale "quasi proporzionale", ritengono che la "flat-rate income tax" possa comportare numerosi benefici. In particolare, un beneficio difficilmente contestabile riguarda la semplificazione del sistema fiscale. Come afferma Armando Siri, fermo sostenitore dell'aliquota unica, la flat tax "oltre ad abbassare significativamente il peso dell'imposta diretta, semplifica moltissimo gli adempimenti ad essa relativi" (Siri, 2016, p. 67).

Poiché il sistema analizzato è solitamente associato ad una riduzione dell'aliquota media al momento del passaggio dal "vecchio" al "nuovo" regime, un'aliquota media inferiore

comporterà maggiori incentivi a risparmiare o a investire una quota del proprio reddito, come era stato prospettato in origine da Friedman.

Infine, un sistema “quasi proporzionale” dovrebbe contribuire alla riduzione dell’evasione e dell’elusione fiscale. Infatti, poiché l’adozione di un’aliquota costante determina una riduzione dell’aliquota media sui redditi più elevati, dovrebbe diminuire la tentazione ad evadere il pagamento delle imposte.

#### Aspetti negativi

Sebbene gli argomenti a favore dei principali difensori della “flat-rate income tax” sembrano convincenti, è opportuno mettere in risalto come le evidenze empiriche non siano completamente favorevoli ad una riforma di tale portata. In particolare, l’intero sistema di deduzioni e detrazioni progressive andrebbe a ledere l’ostentata semplificazione che la riforma stessa dovrebbe comportare (Lalla, 2018). Inoltre, l’esperienza internazionale suggerisce che i potenziali effetti positivi nel mercato del lavoro e nella riduzione dell’evasione fiscale non sono certi e dimostrabili.

Detto ciò, la principale critica che viene mossa a tale sistema fiscale consiste nel fatto che il presunto aumento dell’efficienza andrebbe a discapito della distribuzione del reddito nella popolazione, a causa del venir meno del principio di progressività.

Come spiegato nel paragrafo seguente, in Italia tutte le volte che la “flat tax” appare nei programmi di alcuni esponenti politici, si accende il dibattito intorno alla incostituzionalità di tale riforma. Si ritiene utile, quindi, approfondire tale aspetto.

#### **1.4- La questione di costituzionalità**

L’articolo 53 della Costituzione italiana del 1948, recita: “Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività”.

Il criterio di progressività è, secondo quanto sostenuto da Boccalatte (2005), strettamente collegato con l’articolo 3 della Costituzione, che, al comma 2, afferma il principio di eguaglianza sostanziale, attraverso cui impegna la Repubblica a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale: in particolare, l’intento è quello di intervenire attivamente fornendo ai soggetti potenzialmente più deboli i mezzi necessari per permettere loro l’eguale godimento dei propri diritti e delle proprie libertà (Bin e Pitruzzella, 2015). Quindi, sempre secondo

Boccalatte, la progressività non sarebbe altro che un mezzo per raggiungere l'equità al fine di garantire maggior equilibrio ed eguaglianza.

Esaminando l'articolo 53, si osserva, dunque, come la Costituzione imponga che l'intero sistema tributario (e non ogni singolo tributo) debba essere nel suo complesso progressivo. Inoltre, poiché "il reddito è centrale nella società e nel sistema dei tributi (...) è fondamentale che la progressività si applichi su di esso" (Lalla, 2018).

La Corte Costituzionale, attraverso numerose sentenze susseguitesesi nel corso dei decenni, ha confermato tale tesi; un esempio è offerto dalla Sentenza del 1968, in cui i Giudici affermano: "a proposito della progressività, inoltre, (...) si è precisato che codesto principio ha ragion d'essere solo in rapporto al sistema fiscale nel suo complesso non già in relazione ai singoli tributi, con la conseguenza che sono certamente consentite imposizioni ispirate a principi diversi" (Corte Costituzionale, 1968, n. 23, in Gazzetta Ufficiale). O ancora, merita di essere citata la Sentenza n°128/1966, la quale precisa che "la norma costituzionale non vieta che i singoli tributi siano ispirati a criteri diversi da quello della progressività, ma si limita a dichiarare che il sistema tributario deve avere nel suo complesso un carattere progressivo" (Corte Costituzionale, 15 dicembre 1966, n. 128, in Gazzetta Ufficiale, n. 12, 1967).

Dalle considerazioni sin qui esposte, si potrebbe quindi giungere alla conclusione che un sistema tributario in cui l'imposta sul reddito (la principale imposta diretta) non sia un'imposta progressiva, contrasti con l'articolo 53 della Costituzione, in quanto ne risulterebbe compromesso il carattere di progressività del sistema tributario nel suo complesso. E' dunque necessario chiedersi se sia possibile ideare un "aliquota costante" per le imposte dirette, tale da non compromettere la progressività del sistema tributario.

Al riguardo, è opportuno ricordare che la progressività tributaria può essere ottenuta attraverso differenti metodi (progressività, 2004):

- per scaglioni di aliquote: il reddito è diviso in scaglioni a cui sono associati delle aliquote via via crescenti;
- per deduzione: quando un'aliquota fissa viene applicata alla base imponibile, precedentemente ridotta di un ammontare pari alla deduzione;
- per detrazione: quando un'aliquota fissa viene applicata alla base imponibile, decurtando poi l'imposta così calcolata di un ammontare pari alla detrazione;
- per classi: quando esistono diverse classi di base imponibile, ciascuna caratterizzata da una specifica aliquota;
- continua: quando l'aliquota media è una funzione continua e crescente della base imponibile.

Teoricamente, dunque, si può sostenere la convivenza di un’“aliquota costante” e di un sistema fiscale che si rifà ai criteri di progressività senza la presenza di un’aliquota marginale crescente.

Una prima soluzione, come afferma Boccalatte (2005), è data dal fatto che la nozione di progressività può essere traslata dalle aliquote all’insieme di deduzioni e detrazioni: in questo modo, la questione di legittimità costituzionale della “flat tax” sembrerebbe risolta in partenza. Inoltre, come peraltro sostenuto dagli stessi Rabushka e Hall (2007), la progressività potrebbe essere assicurata dalla previsione di una “no tax area”. Ovviamente, se si decidesse di introdurre un’aliquota unica, senza il supporto di opportune deduzioni e detrazioni, si ridurrebbe la progressività dell’intero sistema contrastando il principio costituzionale (Lalla, 2018).

Al giorno d’oggi, i principali difensori della “flat tax” supportano l’idea originaria di Friedman della creazione del “minimo vitale”, ovvero “quel livello di reddito che è necessario alla sussistenza dell’individuo e sul quale non deve essere esercitato il prelievo fiscale (...) si passerebbe a una fascia di esenzione universale, valida per tutte le classi di contribuenti indipendentemente dalla tipologia di reddito posseduto” (Ghiselli, 2018) che sarebbe in grado di garantire il carattere progressivo dell’intero sistema.

## CAPITOLO II

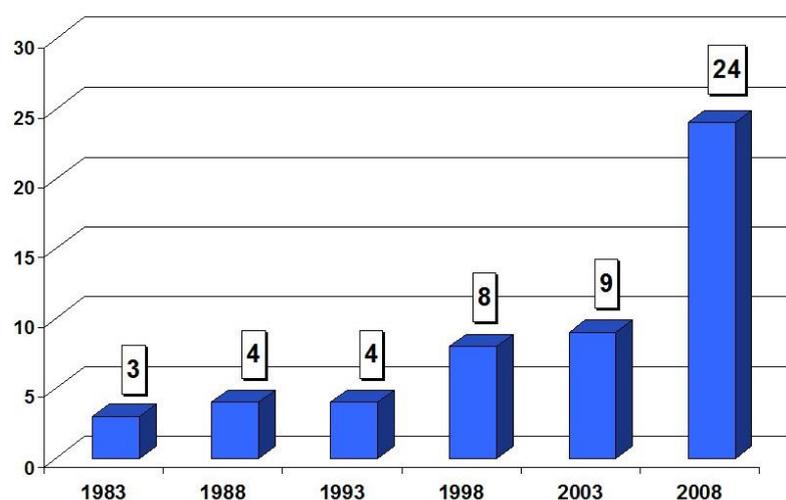
### EVIDENZE EMPIRICHE INTERNAZIONALI

Nel corso degli anni, l'ipotesi di "imposta piatta" ha raccolto consensi, come rivela il crescente numero di Paesi che hanno adottato questa forma di tassazione (Figura 1).

Tuttavia, restano molto pochi i Paesi che hanno abbracciato questa modalità. Per quanto riguarda l'Unione Europea, i soli che hanno sperimentato una "flat tax" (più propriamente "quasi flat tax"), appartengono all'ex "blocco sovietico", soprattutto a causa del crescente fenomeno della "concorrenza fiscale", ovvero un'elevata competizione tra i governi in termini di aliquote. Come si vedrà, la riforma fiscale non si è tradotta in un incremento sistematico delle entrate fiscali, una crescita del PIL e una diminuzione della disoccupazione; in alcuni casi, infatti, un ritorno ad un regime "progressivo" si è dimostrato necessario.

Nel presente capitolo, dopo una definizione di Personal Income Taxes [PIT] e Corporate Income Taxes [CIT], sono descritte brevemente tali esperienze, esaminando, in particolare, i casi di successo e di insuccesso.

*Figura 1: crescente numero di regimi "flat" nel mondo*



*Fonte: Center for Freedom and Prosperity, 2010*

#### **2.1- PIT e CIT. Due tipologie di reddito da tassare**

A partire dall'Estonia, che nel 1994 ha fatto da apripista, l'esperienza della "flat tax" presenta delle notevoli differenze in relazione ai particolari Paesi nel quale è stata applicata. Infatti, in

ogni Stato, la riforma analizzata è stata accompagnata da altre riforme, ciascuna con l'obiettivo di rispondere alle principali esigenze che il sistema fiscale stava manifestando.

Mentre alcuni Paesi hanno deciso di adottare un'aliquota unica da applicare soltanto ai redditi delle persone fisiche (dall'inglese PIT, ovvero "Personal Income Taxes"), altri hanno deciso di accompagnare tale tassazione con l'utilizzo di un'aliquota costante gravante sui redditi delle persone giuridiche (dall'inglese CIT, ovvero "Corporate Income Taxes"). A seconda dei singoli Stati, inoltre, le aliquote sulle due tipologie di reddito possono coincidere o meno (Saavedra, 2007).

## **2.2- I principali successi della Flat Tax**

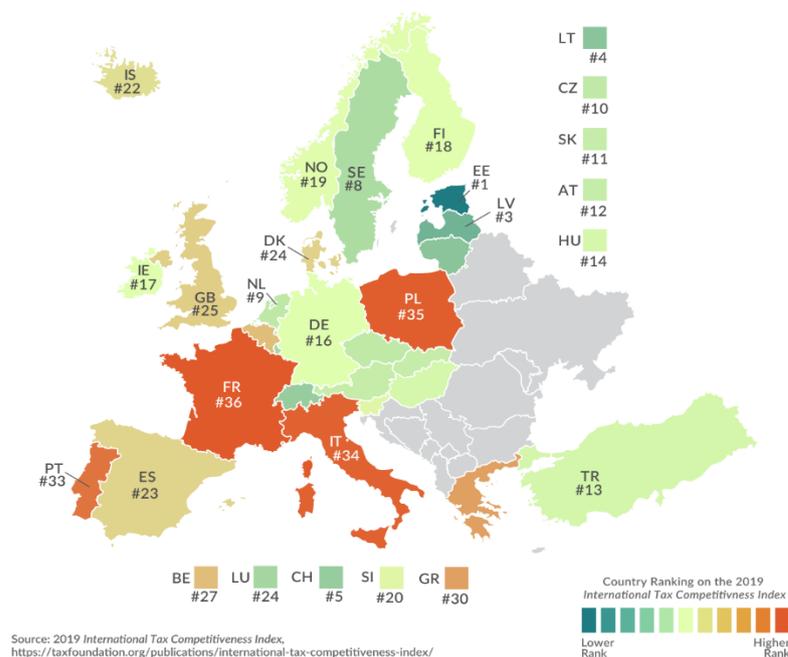
### **2.2.1- Estonia**

L'Estonia (seguita poco dopo da Lituania e Lettonia) è stato il primo Paese europeo ad adottare, nel 1994, un regime fiscale quasi proporzionale, abbracciando inizialmente un'aliquota del 26% da applicare ai redditi delle persone fisiche e ai redditi delle imprese (Keen et al., 2006). Oggi, l'aliquota della principale imposta diretta estone è pari al 20% per quanto riguarda le persone fisiche. È opportuno segnalare che non è previsto alcun tipo di tassazione per i redditi delle persone giuridiche, in quanto soltanto i profitti distribuiti sono soggetti ad un'imposizione del 20% (Bunn e Asen, 2019).

La principale conseguenza positiva della riforma è stata indubbiamente la semplificazione dell'intero sistema fiscale. A conferma di questo, l'Estonia è stata riconosciuta nel 2019 un modello da seguire da uno studio di Tax Foundation che valuta, attraverso l'analisi di 40 variabili sulle diverse tipologie di tributi, l'indice di competitività fiscale dei Paesi dell'area dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico [OCSE] (Figura 2).

Figura 2: Classifica dei Paesi dell'area OCSE (indice internazionale di competitività fiscale), 2019

### European Country Rankings on the 2019 International Tax Competitiveness Index



Fonte: Bunn & Asen, 2019

E' necessario precisare che, a seguito dell'introduzione della "flat tax", le entrate dello Stato sono state sostenute dall'azione integrata di altri fattori, quali un aumento dell'aliquota ordinaria dell'imposta sul valore aggiunto [IVA]. Il Paese ha registrato una forte crescita economica a partire dal 1995, interrotta solo dalla crisi economica e finanziaria mondiale del 2008-2009.

Inoltre, come si evince dai dati riportati dalla Banca Mondiale, l'Estonia ha frequentemente registrato (a partire dal 1994) un avanzo di bilancio, e, per quanto riguarda il mercato del lavoro, la disoccupazione ha registrato un trend decrescente<sup>1</sup>.

#### 2.2.2- Ungheria

L'Ungheria è entrata nell'Unione Europea nel 2004. A partire dal 2011, il primo ministro Viktor Orbàn ha attuato una riforma del sistema fiscale che ha reso il Paese particolarmente attrattivo per le imprese estere. Il "nuovo" regime fiscale prevede un'imposta diretta sui redditi delle persone fisiche con aliquota pari al 15%<sup>2</sup> e un'imposta che grava sui redditi delle persone giuridiche con aliquota pari al 9%<sup>3</sup>. Come suggerisce l'esperienza che accomuna quasi tutti i governi che hanno deciso di applicare la "flat tax", una complessiva diminuzione dell'aliquota

<sup>1</sup> Fonte: Banca Mondiale, <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>

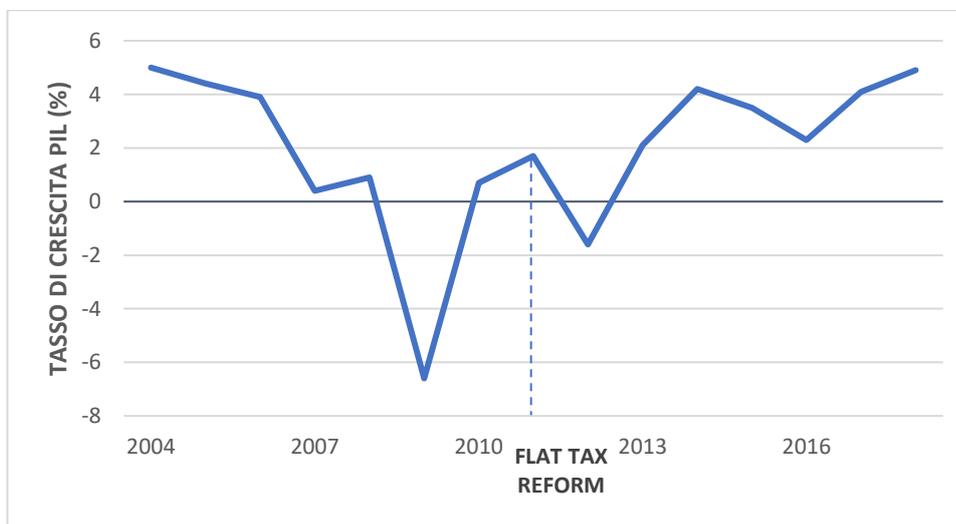
<sup>2</sup> Fonte: Unione Europea, <https://europa.eu/youreurope/citizens/work/taxes/income-taxes-abroad>

<sup>3</sup> Fonte: Unione Europea, <https://europa.eu/youreurope/business/taxation/business-tax/company-tax-eu>

media delle imposte dirette è tuttavia associata ad un cambiamento nella struttura tributaria, attraverso un incremento delle imposte indirette (Saavedra, 2007). Nel caso dell'Ungheria, ne è una prova il fatto che l'aliquota ordinaria dell'IVA ammonta attualmente al 27%, anche se con varie differenziazioni relative a particolari tipologie di beni e servizi. Uno specifico beneficio che la riforma del sistema fiscale ha comportato è, come prospettato dai suoi sostenitori, la semplificazione del rapporto tra i contribuenti e lo Stato.

Come in tutti i Paesi dell'ex "blocco sovietico" che hanno optato per l'adozione di un'aliquota costante, anche in Ungheria l'obiettivo primario consisteva nel tentare di ridurre i fenomeni dell'evasione e dell'elusione fiscale. Nonostante gli studi dimostrino come non esista alcuna correlazione positiva evidente tra la riduzione di reati fiscali e l'abbandono di un sistema ispirato a criteri di progressività, in Ungheria "i rapporti con il Fisco sono improntati alla semplicità e a nessuno conviene evadere imposte così basse" (Galullo e Mincuzzi, 2019). Inoltre, sebbene le condizioni dell'economia ungherese successive alla riforma sembrano suggerire l'esistenza di una correlazione positiva tra riduzione della pressione fiscale e riduzione dell'evasione, il risultato ottenuto è attribuibile in buona parte al rafforzamento dell'amministrazione tributaria.

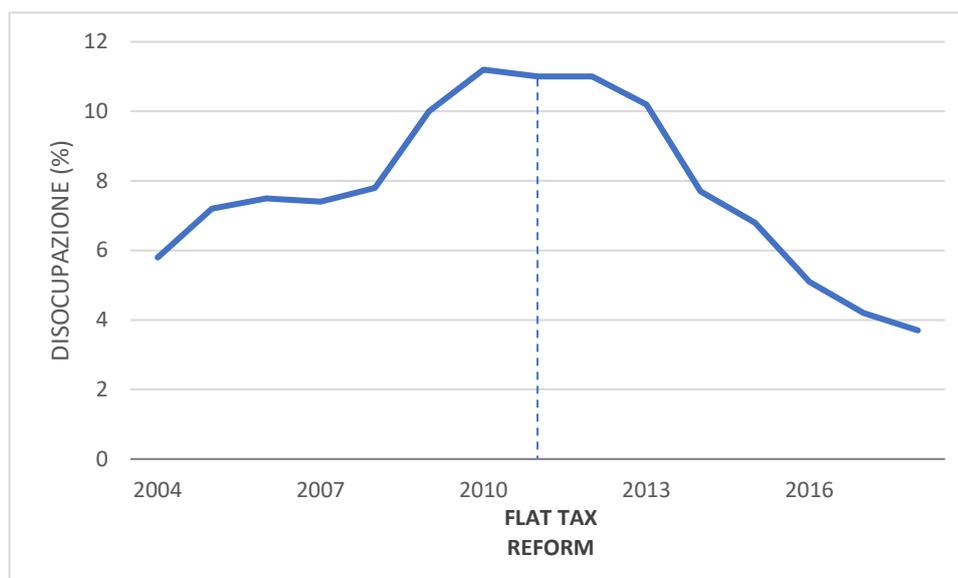
Figura 3: serie storica del tasso di crescita annuale del PIL in Ungheria



Fonte: Banca Mondiale (nostra rielaborazione)

La Figura 3 sembra suggerire che alla riforma fiscale del 2011 si sia accompagnato un graduale incremento del tasso di crescita del Prodotto Interno Lordo [PIL] ungherese, con la sola eccezione dell'anno successivo alla riforma. Nel documento "European Economic Forecast" pubblicato in maggio 2019, la Commissione europea stima un tasso di crescita del PIL del 3,7% nel 2019, superiore alla media dei Paesi europei (Commissione Europea, 2019).

Figura 4: serie storica del tasso di disoccupazione in Ungheria



Fonte: Banca Mondiale (nostra rielaborazione)

Ulteriori evidenze si possono ricavare dalla Figura 4 che, a partire dal 2011, indica una costante ed evidente riduzione del tasso di occupazione.

### 2.2.3- Romania

La Romania è entrata nell'Unione Europea nel 2007. Già a partire dal 2005, il governo guidato dal primo ministro Călin Popescu Tăriceanu, decise di sostituire il precedente sistema a più aliquote (comprese tra un minimo di 18% e un massimo di 40%) con un sistema pressoché proporzionale, fissando l'aliquota al 16% per i redditi delle persone fisiche e giuridiche e aumentando la soglia di esenzione (Keen et al., 2006). Attualmente, l'imposta diretta sui redditi delle persone fisiche prevede un'aliquota al 10% (contro il 16% previsto fino al 2018) e ha l'obiettivo di trattenere forza lavoro all'interno dei confini nazionali, visto il flusso di manodopera verso i Paesi dell'Europa occidentale. Tale carenza di forza lavoro è strettamente correlata ad una continua riduzione della disoccupazione che, a giugno 2019, ha raggiunto un livello pari al 4%.

Per quanto riguarda l'imposizione sui redditi delle persone giuridiche, è necessario fare una prima distinzione tra:

- “macroimprese” (con un fatturato superiore a €1000000);
- “microimprese” (con un fatturato inferiore a €1000000).

Sulla categoria delle “macroimprese” grava un’aliquota del 16% dell’utile netto integrata da una quasi totale deducibilità dei costi, mentre, per quanto riguarda le microimprese, l’aliquota unica è del 3% del fatturato o, in alternativa, dell’1% del fatturato se l’azienda ha almeno un dipendente e i soci che non possiedono azioni in altre imprese.

Contrariamente a quanto accaduto in altri Paesi, in Romania l’aliquota ordinaria dell’imposta sul valore aggiunto [IVA] (che ammontava al 24% nel 2015 e al 20% nel 2016) è scesa al 19% dal 2017.

Il tasso di crescita del Prodotto Interno Lordo è sempre stato positivo a partire dal 2005 (con l’unica parentesi negativa relativa al biennio 2009-2010 (-5,5% e -3,9%)) e la disoccupazione è in costante calo.

#### **2.2.4- Repubblica Ceca**

L’esperienza della Repubblica Ceca rappresenta, per certi versi, l’emblema della “flat tax”, in quanto offre alcuni spunti interessanti per i maggiori oppositori della riforma fiscale. Un argomento che supporta la loro tesi, infatti, è dato dal fatto che l’aliquota unica, collocandosi all’incirca tra l’aliquota minima e quella massima del sistema progressivo precedentemente esistente, favorisce i redditi medio-alti a discapito di gran parte delle persone fisiche e giuridiche con basso reddito.

La situazione sopra trova conferma nell’esperienza Stato ceco, entrato a far parte dell’Unione Europea nel 2004 e che dal 2008 ha adottato un sistema fiscale quasi proporzionale. Inizialmente, gli obiettivi perseguiti dal governo erano costituiti dalla riduzione del deficit pubblico e dal sostegno alla crescita economica, perseguita attraverso un’aliquota sui redditi delle persone fisiche pari al 15% e la riduzione dal 24% al 21% dell’aliquota sui redditi delle società, che sarebbe andata a sostituire una precedente imposizione progressiva, con tassi variabili dal 12% al 32%.

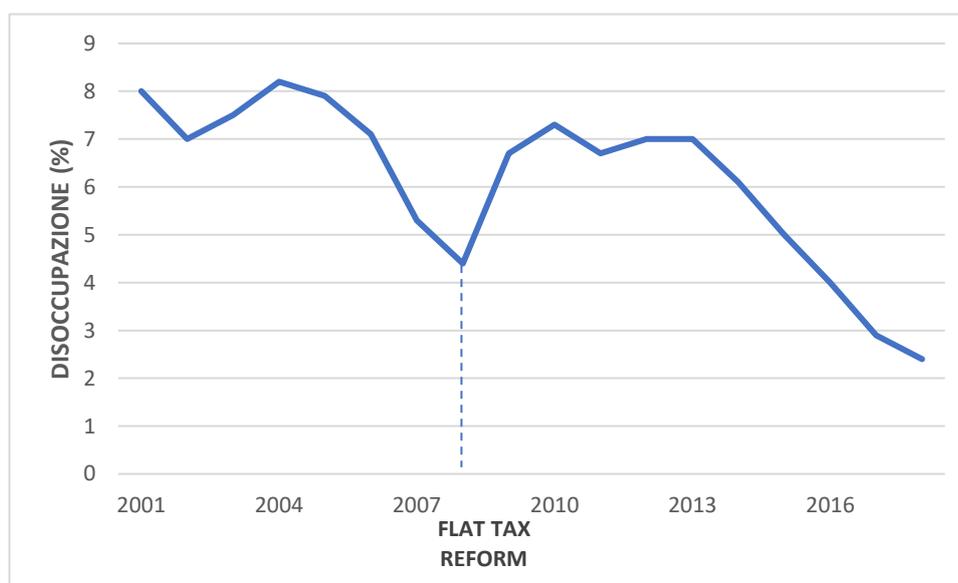
Tale politica fiscale sulle imposte dirette è stata, fin da subito, accompagnata da un incremento delle imposte indirette, come rileva l’aumento dell’aliquota dell’imposta sul valore aggiunto dal 5% al 9%.

Attualmente, lo Stato ceco prevede un regime fiscale basato su:

- un’aliquota unica pari al 15% per i redditi delle persone fisiche, che comprende:
  - contributi previdenziali e assicurazione sanitaria;
  - agevolazioni fiscali (il cui importo varia al variare della situazione personale);
  - eventuali detrazioni e/o deduzioni;
- un’aliquota unica pari al 19% sugli utili di ogni società.

L'evidenza positiva più rilevante nella Repubblica Ceca riguarda il mercato del lavoro, con un tasso di disoccupazione sceso all'1,9% nel 2019 (Figura 5). Questo “miracolo lavorativo” però, sebbene sia sicuramente in parte determinato dalla riforma fiscale attuata nel 2008, è dovuto ad una pluralità di fattori, quali gli elevati investimenti diretti esteri attratti dai ridotti costi del lavoro.

Figura 5: il crollo della disoccupazione in Repubblica Ceca

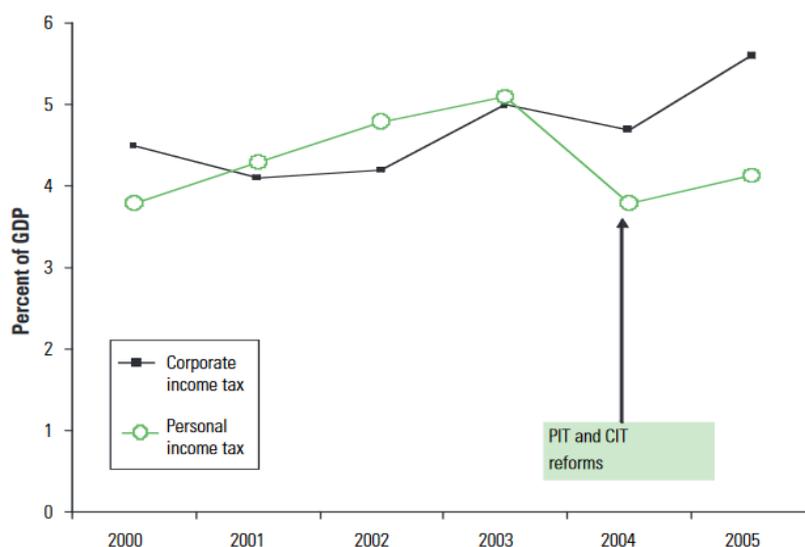


Fonte: Banca Mondiale (nostra rielaborazione)

### 2.2.5- Ucraina

Un altro Paese dell'ex blocco sovietico che ha adottato la “flat tax” è stata l'Ucraina, che ha adottato l'aliquota unica a partire dal 2004. In particolare, un'aliquota costante pari al 13% (aumentata al 15% nel 2007) sui redditi delle persone fisiche ha sostituito la precedente imposizione progressiva, che comprendeva aliquote dal 10% al 40%. Per quanto riguarda le imprese, la precedente aliquota del 30% sui redditi è stata ridotta al 25% (Keen et al., 2006). Nell'anno successivo la riforma, l'Ucraina ha registrato una forte riduzione delle entrate fiscali derivanti dall'imposta sui redditi degli individui, e un ulteriore lieve calo del gettito derivante dall'imposta sui redditi delle società (in rapporto al Prodotto Interno Lordo) (Saavedra et al., 2007).

Figura 6: serie storica del rapporto tra entrate fiscali e PIL in Ucraina (Saavedra et al., 2007)



Sources: Ministry of Finance, Ukraine; Bank staff calculations.

La Figura 6 suggerisce un'importante considerazione. Come affermato precedentemente, diversamente dagli altri Paesi che hanno sperimentato la “flat tax”, in Ucraina il principale effetto dell'introduzione dell'aliquota unica è stato un forte calo del gettito fiscale nell'anno della riforma (la riduzione dei ricavi fiscali è determinata sia dall'imposizione degli individui che dall'imposizione delle imprese); in particolare, il crollo del rapporto tra “Corporate Income Taxes” e prodotto interno lordo è stato pari al -1,3%, seguito però da una lieve ripresa a partire dall'anno successivo. Anche il rapporto tra ricavi fiscali derivanti dalla tassazione delle società e PIL ha manifestato un calo nell'anno corrispondente alla riforma, sebbene nel 2005 tali entrate siano state in forte crescita (Saavedra et al., 2007).

### 2.3- I controversi effetti della Flat Tax: la Russia

In Russia, prima della riforma fiscale del 2001, il sistema progressivo prevedeva aliquote del 12%, 20% e 30% sui redditi delle persone fisiche (Ivanova et al., 2005). Nel Paese la percezione della corruzione era diffusa e prevaleva una forte sfiducia nei confronti dello Stato: “nessuno aveva fiducia nel rublo, nessuno pagava le tasse” (Lettieri e Raimondi, 2018). Così, la riforma divenne necessaria, sia per impartire un po' di ordine al sistema fiscale russo, sia per garantire adeguate entrate fiscali (Lettieri e Raimondi, 2018).

Perseguendo questi obiettivi, Vladimir Putin, al suo primo mandato, optò per l'introduzione di

un'aliquota unica al 13% sui redditi delle persone fisiche (e inizialmente del 25% sui profitti delle imprese) cercando, attraverso una drastica politica fiscale espansiva, di stimolare i consumi e gli investimenti. Tuttavia, come suggerisce l'evidenza empirica, "in the Russian case, the reform was followed by significant real growth in personal income tax revenue, but there was no strong evidence that this was caused by the reform itself" (Paulus e Peichl, 2008).

Due sono i maggiori argomenti di disputa riguardanti gli effetti della "flat tax" in Russia: attraverso un'elevata imposizione indiretta, nel nuovo millennio lo Stato ha cercato di compensare le minori entrate fiscali derivanti dall'imposizione diretta. Inoltre, alcuni studi dimostrano come, sebbene la precedentemente descritta riduzione delle aliquote sia stata determinante per la crescita economica russa, un ruolo rilevante sia stato ricoperto dallo sfruttamento del petrolio e delle risorse energetiche (materie di cui la Russia dispone in larga misura), oltre che da un incremento dei controlli che hanno portato ad una riduzione dei fenomeni di corruzione ed evasione.

Con il passare degli anni, la "flat tax" ha progressivamente condotto il Paese verso una crescente disuguaglianza. I dati relativi alla crescita del Prodotto Interno Lordo evidenziano come la situazione economica russa sia altalenante: infatti, oltre al crollo che ha coinvolto tutte le economie mondiali, anche nel 2015 il Paese ha manifestato un tasso di crescita del Prodotto Interno Lordo negativo, in particolare pari a -2,8%.

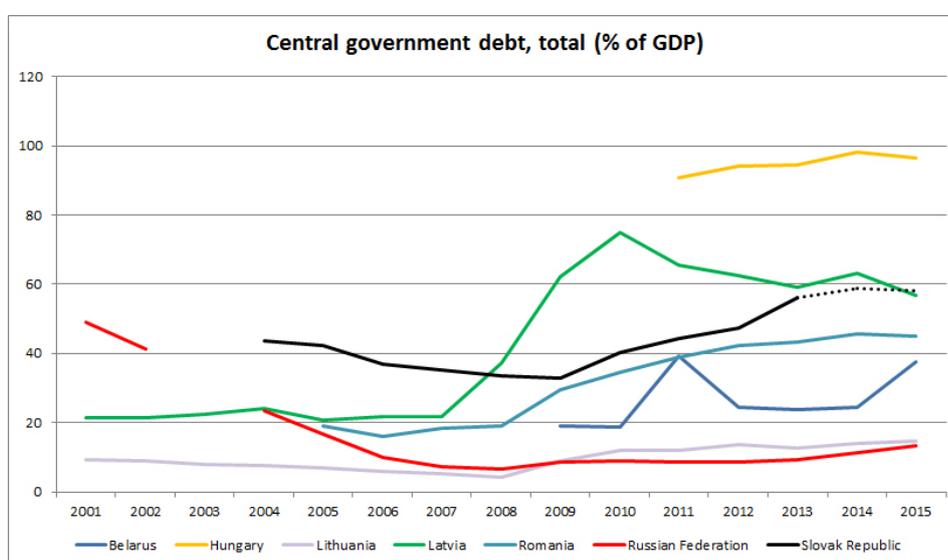
#### **2.4- Il principale fallimento della Flat Tax: la Slovacchia**

Come esposto nel capitolo precedente, uno dei principali argomenti utilizzati dai sostenitori della "flat tax" riguarda la diminuzione attesa dell'evasione fiscale, che dovrebbe condurre ad un ampliamento della base imponibile in grado di compensare gli effetti di una riduzione della pressione fiscale. Tuttavia, nonostante a livello teorico il "nuovo" regime fiscale dovrebbe contribuire a ridurre l'evasione, l'evidenza empirica suggerisce che l'impatto di una "flat tax" sulle casse dello Stato potrebbe essere rilevante, soprattutto nel breve termine (Fugazzi, 2017).

In Slovacchia la situazione appena descritta si è manifestata in maniera più evidente rispetto ad altri Stati: dopo diversi anni caratterizzati da un sistema ispirato a criteri di progressività comprendente cinque scaglioni di aliquote comprese tra il 10% e il 38%, l'aliquota unica pari al 19% per i redditi delle persone fisiche e delle persone giuridiche è stata introdotta nel 2004, assieme ad un ampliamento della "no tax area" e, contemporaneamente, all'adozione dell'euro.

Sebbene il Fondo Monetario Internazionale [FMI] avesse raccomandato un'attuazione graduale della "flat tax", il Presidente del Governo slovacco Mikuláš Dzurinda diede il via ad una politica fiscale estremamente espansiva, con un immediato significativo calo del gettito fiscale. Nonostante l'introduzione di un'imposta quasi proporzionale abbia verosimilmente favorito la crescita economica e un costante decremento della disoccupazione, è significativo che il Paese abbia registrato, a partire dal 2008, un continuo peggioramento dei conti pubblici che ha comportato un costante e sostenuto incremento del rapporto tra debito pubblico e Prodotto Interno Lordo (Figura 7).

Figura 7: evoluzione del rapporto tra debito pubblico e PIL nel tempo in diversi Paesi (Fugazzi, 2017)



A tali difficoltà si è tentato di far fronte attraverso incrementi delle imposte indirette (Keen et al., 2006), finché un successivo governo di centrosinistra si è visto costretto ad attuare un dietrofront. Il regime fiscale slovacco è tornato nel 2015 ad un'imposizione progressiva che ha contribuito ad un incremento del gettito dal 34% del prodotto interno lordo nel 2012 al 40% nel 2015 (Fugazzi, 2017).

Il ritorno ad un sistema progressivo è evidente per quanto riguarda le imposte dirette che gravano sulle persone fisiche. E' prevista, difatti, un'aliquota pari al 19% per i redditi annuali fino a €35268,06 e un'aliquota pari al 25% per i redditi superiori a €35268,06.

Secondo uno studio dell'OCSE, la più plausibile giustificazione dell'iniziale crescita economica è data dal fatto che tale crescita sia dovuta a motivazioni disgiunte dalla riforma del regime fiscale (Fontanelli, 2018).

## CAPITOLO III

### **FLAT TAX ED EVASIONE FISCALE**

Come anticipato nel capitolo I, il fenomeno dell'evasione fiscale, rappresentante il fulcro della "scommessa" della "flat tax", costituisce uno dei principali argomenti sostenuti dai difensori della riforma analizzata. Fin dalle sue origini, l'idea principale che accompagna tale riforma del sistema fiscale, è rappresentata dal fatto che l'abbandono di un sistema ispirato a criteri di progressività dovrebbe implicare una tendenza alla riduzione dei reati fiscali e, di conseguenza, un incremento del gettito dello Stato. Il risultato appena prospettato sarebbe raggiungibile attraverso, ad esempio, la semplificazione della macchina burocratica e la riduzione delle aliquote medie per le persone fisiche e giuridiche con elevati redditi. A partire dalle diverse esperienze esaminate nel capitolo II, però, si ritiene doveroso soffermarsi sull'analisi di un concetto chiave: l'implementazione di un'aliquota unica non determina automaticamente un incremento delle entrate per i governi, sia nel breve che nel medio termine.

In questo capitolo ci proponiamo di esaminare gli effetti che l'adozione di una "flat-rate income tax" ha avuto in alcuni Paesi europei. Dopo una breve presentazione della "curva di Laffer", verranno approfonditi i casi di evasione fiscale in Russia e in Ungheria. In seguito, verrà trattato il "simple model of rational crime" [SMORC] proposto da Gary Becker e la critica mossa da Dan Ariely, ai fini della comprensione dell'eventuale relazione tra pressione fiscale ed evasione.

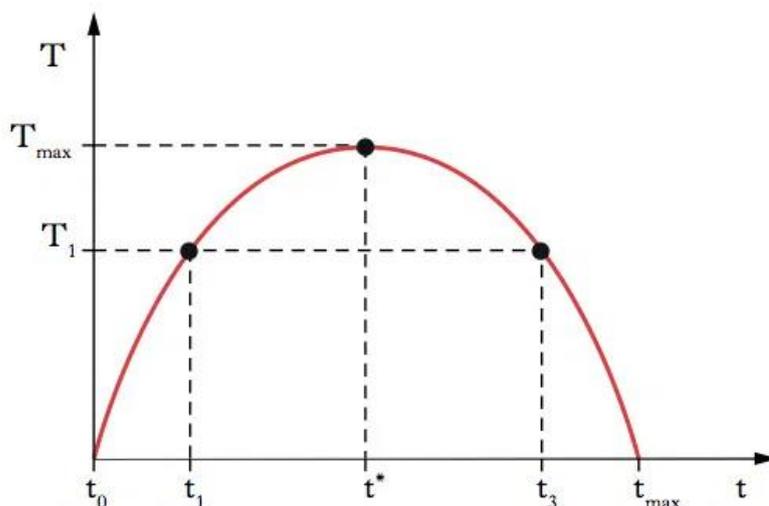
#### **3.1- Curva di Laffer**

Come sostenuto dai difensori di un regime fiscale "pressoché proporzionale", l'attuazione della "flat tax" dovrebbe determinare un cambiamento nel comportamento delle persone fisiche e giuridiche, soprattutto in relazione a due eventi, quali l'elusione e l'evasione fiscale. Mentre la prima si sostanzia in un "comportamento dei contribuenti teso a evitare il pagamento dei tributi senza violare la legge e senza, di conseguenza, incorrere in alcuna sanzione da parte delle autorità" (elusione fiscale, 2004), la seconda può essere definita come il "comportamento con cui il contribuente riduce illecitamente il suo debito d'imposta"; in riferimento alla legislazione italiana, il legislatore stabilisce se si tratti di un reato oppure un illecito civile, determinando adeguate sanzioni per ognuno dei due casi (evasione fiscale, 2004).

Nonostante spesso si colleghi erroneamente la “flat-rate income tax” al solo fenomeno dell’evasione fiscale, la riforma fiscale è strettamente collegata anche all’elusione; inoltre, le conseguenze positive riscontrate in alcuni Paesi sono dovute, oltre che ad una pluralità di altri fattori, anche alla riduzione combinata dell’evasione e dell’elusione.

L’economista statunitense Arthur Laffer ha elaborato una tesi ripresa più volte dai sostenitori dell’aliquota unica. Egli sostenne l’esistenza di un’aliquota ideale al di sopra della quale un incremento dell’aliquota d’imposta provocherebbe una riduzione delle entrate fiscali. Il grafico raffigurante la “curva di Laffer” presenta una forma a “U rovesciata”: il punto nell’asse delle ascisse in corrispondenza dell’ordinata maggiore, rappresenta l’aliquota ottimale  $t^*$  che garantisce la massimizzazione del gettito, oltre la quale un aumento delle imposte ridurrebbe le entrate fiscali. Inoltre, nel caso in cui il prelievo raggiungesse il 100%, il gettito dello Stato risulterebbe nullo (Figura 8).

Figura 8: curva di Laffer (in Treccani, 2012)



Considerando il grafico sopra illustrato (in cui l’asse delle ascisse indica l’aliquota fiscale “t” e l’asse delle ordinate le entrate derivanti dalle imposte “T”), il risultato prospettato da Arthur Laffer sarebbe la conseguenza della combinazione di due fattori: da un lato, la cessazione dell’attività economica, dall’altro, la riduzione dell’evasione e dell’elusione.

Sul principio appena affermato si fonda l’idea di base della “flat tax”: poiché l’approdo ad una tassazione pressoché proporzionale comporterebbe la riduzione dell’aliquota media che grava sui redditi medio-alti delle persone e delle società, una politica fiscale espansiva dovrebbe ridurre la propensione all’evasione fiscale. Come afferma Pelligra (2019), dunque, la curva di Laffer sembrerebbe avvalorare la teoria secondo cui “se l’aliquota è alta, il guadagno derivante

dall'evasione è alto, quindi la tentazione è elevata. Se invece l'aliquota è bassa, il beneficio dell'evasione è relativamente ridotto e quindi la tentazione di porre in essere comportamenti disonesti si riduce". Dunque, si ritiene utile un'analisi delle conseguenze sull'evasione fiscale che l'applicazione dell'aliquota unica ha determinato in alcuni Paesi dell'ex "blocco sovietico", tra i quali la Russia e l'Ungheria.

### **3.2- Gli effetti sull'evasione fiscale in Russia e in Ungheria**

Sebbene misurare gli effetti della "flat-rate income tax" sull'evasione fiscale non sia evidentemente agevole, è possibile compiere alcune importanti considerazioni stimando il divario tra le spese annuali delle famiglie e i loro redditi dichiarati prima e dopo la riforma fiscale, utilizzando il metodo denominato "consumption - income gap". Questo approccio si basa sul fatto che, poiché l'adozione di un'aliquota media più bassa sul reddito (rispetto alla precedente imposizione progressiva) riduce gli incentivi a sotto-dichiarare i redditi, i redditi dichiarati dopo la riforma forniscono un'importante indicazione su ciò che un lavoratore avrebbe potuto guadagnare con un'aliquota in media più elevata (Gorodnichenko et al., 2007). Oltre al reddito, l'altra variabile chiave da tenere in considerazione è il consumo. Infatti, poiché il consumo offre importanti informazioni sul reddito disponibile agli individui, se in un determinato periodo si dovesse riscontrare un incremento dei consumi mantenendo costanti tutte le altre variabili (tra cui il reddito dichiarato), si potrebbe sospettare che una parte del reddito non sia stata riportata (ibidem). Dunque, secondo il metodo "consumption-income gap", all'aumentare del divario tra i consumi e il reddito dichiarato, aumenta la possibilità che una determinata famiglia abbia sottodichiarato i propri redditi.

Secondo Gorodnichenko (2007), nei tre anni successivi alla riforma del 2001 in Russia, si è registrato un calo del 6-7% del divario tra consumi e reddito, con un crollo significativo (tra il 9% e il 12%) per le famiglie che hanno beneficiato di una riduzione dell'aliquota media molto ampia. Questa evidenza, secondo il metodo utilizzato, suggerirebbe una riduzione del fenomeno dell'evasione fiscale.

E' opportuno tuttavia esporre due considerazioni riguardo all'utilizzo del metodo che considera il divario tra le spese annuali delle famiglie e i loro redditi dichiarati. Come già affermato nel capitolo 2 riguardo all'economia russa, gli effetti positivi sull'evasione fiscale non vanno completamente ricondotti alla "flat tax" in sé, ma anche ad una pluralità di altri fattori (ad esempio, un ruolo significativo è stato svolto da un potenziamento dell'amministrazione finanziaria russa). Inoltre, nonostante l'esperienza della Russia dimostri che la "flat tax" può

portare ad un sostanziale incremento delle entrate fiscali se l'economia di un Paese è caratterizzata in larga misura dalla presenza di evasione fiscale (Gorodnichenko et al., 2007), tale risultato non tiene conto di alcuni fattori tanto importanti quanto difficilmente misurabili, come ad esempio la tradizione economica e culturale del Paese stesso.

L'utilizzo del metodo "consumption-income gap" dimostra come l'adozione di un regime fiscale "quasi proporzionale" abbia ridotto il fenomeno dell'evasione in Russia, ampiamente diffuso con un'aliquota progressiva. Come verrà presentato nel successivo paragrafo, però, l'adozione dell'aliquota unica non si traduce sistematicamente in effetti positivi nell'evasione fiscale. Infatti, nonostante la "flat tax" comporti in genere una riduzione dell'aliquota media che grava sui redditi medio-alti, non è automatico che la riduzione della tentazione ad evadere e ad eludere determini di conseguenza un comportamento più onesto da parte degli individui e delle società, tale da indurli a dichiarare correttamente i loro redditi (Pelligra, 2019).

Per analizzare più a fondo l'eventuale correlazione tra pressione fiscale ed evasione, è utile avvalersi anche dell'esperienza dell'Ungheria; in particolare, dal 2010 le entrate fiscali ungheresi sono in continuo aumento, con un solo calo nel 2011, anno di attuazione della riforma fiscale. Nonostante ciò suggerisca come la "flat tax" abbia portato ad una riduzione del fenomeno dell'evasione, è doveroso sottolineare come l'adozione dell'aliquota unica in Ungheria sia stata accompagnata da altre misure utili ai fini della riduzione dell'evasione, quali ad esempio l'implementazione di un meccanismo di tracciabilità dei conti, corredato da una molteplicità di sanzioni (Chiarello, 2018).

Dalle evidenze empiriche offerte dagli effetti della riforma fiscale (in termini di evasione) nei due Paesi qui considerati, si può giungere alla conclusione che, nonostante l'adozione di un'aliquota costante possa aver favorito l'emersione dei reati rendendo l'evasione non più conveniente, tale risultato è stato spesso ottenuto accompagnando la "flat tax" con importanti provvedimenti amministrativi. Inoltre, è inopportuno sostenere che la riduzione dell'aliquota media che grava sui redditi medio-alti comporti sistematicamente la riduzione dei reati fiscali, e di conseguenza un aumento delle entrate dello Stato. Da questo punto di vista, è significativa l'esperienza della Slovacchia, costretta al ritorno ad un regime progressivo. Nel Paese, infatti, l'attuazione della "flat tax" non è stata caratterizzata da un ampliamento dei soggetti incentivati a dichiarare correttamente i propri redditi e ciò ha inevitabilmente comportato un significativo calo del gettito fiscale.

### 3.3- Esiste una correlazione tra tentazione ed evasione fiscale?

#### 3.3.1- Il “simple model of rational crime” di Gary Becker

La “curva di Laffer” sembra implicitamente suggerire l’esistenza di una correlazione positiva tra tentazione ed evasione fiscale. Infatti, poiché per gli individui e le imprese gli eventuali benefici derivanti dall’evasione fiscale aumentano all’aumentare dell’aliquota  $t$  oltre il suo livello ottimale  $t^*$ , aumenta anche la tentazione ad evadere da parte degli individui. Quindi, si può affermare che la scelta di evadere derivi da una comparazione dei costi dell’evasione (ad esempio eventuali sanzioni amministrative) con gli eventuali benefici.

A supporto delle considerazioni esposte, si ritiene utile una presentazione della “Teoria della Scelta Razionale” o “Rational Choice Theory” pubblicata nel 1986 e sostenuta dai criminologi Cornish e Clarke nella loro opera più celebre intitolata “The Reasoning Criminal: Rational Choice Perspectives on Offending”. Secondo i criminologi, ogni individuo che si trovi di fronte all’opportunità di compiere un crimine, cerca di trarne una sorta di beneficio aumentando la propria utilità, dunque compiendo un’analisi costi-benefici attraverso un vero e proprio processo decisionale.

L’approccio allo studio della correlazione tra pressione fiscale ed evasione sin qui presentato, è il fulcro dell’idea di Gary Becker, premio Nobel per l’economia nel 1992. Attraverso il modello denominato “simple model of rational crime” [SMORC], l’economista sostiene che un individuo decide di commettere un crimine economico nel caso in cui l’utilità attesa derivante dalla commissione di un determinato reato sia maggiore dell’utilità che potrebbe ottenere svolgendo un’attività alternativa. Questo ragionamento può essere rappresentato da una formula base (Becker, 1968):

$$O_j = O_j(p_j, f_j, u_j)$$

dove  $O$  indica il numero di reati compiuti da un individuo in un determinato periodo  $j$ ,  $p$  è la probabilità di essere scoperti,  $f$  rappresenta la sanzione prevista e  $u$  costituisce l’insieme di altri fattori che influenzano la persona fisica o giuridica nella scelta tra l’esercizio di un’attività legale o illegale (Becker, 1968). In particolare, Becker sostiene che “when other variables are held constant, an increase in a person's probability of conviction or punishment if convicted [dunque, incrementi in  $f$  e/o  $p$ ] would generally decrease, perhaps substantially, perhaps negligibly, the number of offenses he commits” (1968, p. 176). Dunque, un incremento dei costi che un individuo deve necessariamente considerare nella propria scelta, comporta una riduzione dell’utilità attesa nel caso di comportamento illegale e, di conseguenza, una riduzione nel

numero di reati compiuti (o, se si preferisce, nella probabilità di commettere un determinato reato). Quindi, poiché Becker sostiene una correlazione negativa tra i costi dell'attività illegale (evasione fiscale) e l'utilità attesa da tale attività, al fine di ridurre la probabilità di commettere un crimine da parte dell'individuo possono risultare utili alcune misure statali volte all'aumento dei costi considerati.

L'esperienza internazionale suggerisce come approcci di questo tipo siano stati adottati in alcuni Paesi europei. Infatti, come già affermato nel paragrafo 3.2, in Russia l'adozione dell'aliquota unica è stata accompagnata da un rafforzamento dell'amministrazione tributaria, con l'obiettivo di disincentivare gli individui a sotto-dichiarare i propri redditi. Riconducendosi al modello del crimine razionale di Becker, ciò ha inevitabilmente condotto ad un incremento delle sanzioni previste  $f$  e della probabilità di essere scoperti  $p$ , riducendo l'utilità attesa degli individui e delle società dalla sotto-dichiarazione dei propri redditi.

Il "simple model of rational crime" e la "teoria della scelta razionale", quindi, sembrano avvalorare l'ipotesi dell'esistenza di una correlazione positiva tra la pressione fiscale e l'evasione. Poiché l'adozione della "flat tax" comporta tipicamente una riduzione dell'aliquota media, soprattutto per i redditi medio-alti, ciò determina una riduzione dei benefici attesi dagli individui nel caso di evasione fiscale, una riduzione della tentazione e, di conseguenza, una diminuzione del numero di reati fiscali commessi. E' importante non sottovalutare, inoltre, gli ampi benefici in termini di semplificazione fiscale che la "flat tax" comporta; ciò stimola notevolmente una corretta dichiarazione dei redditi da parte degli individui (Siri, 2016).

### **3.3.2- Le critiche al "simple model of rational crime"**

Dopo la presentazione del "simple model of rational crime", si ritiene utile esaminare se tale teoria consenta o meno una spiegazione soddisfacente del comportamento dei contribuenti nella scelta di evadere.

La principale critica al modello proposto da Becker è mossa da Dan Ariely, professore di economia comportamentale alla Duke University, il quale giudica negativamente il processo decisionale-razionale che costituisce il fulcro del modello del crimine razionale. Infatti, lo stesso Ariely sostiene: "If we lived in a purely SMORC-based world, we would run a cost-benefit analysis on all of our decisions and do what seems to be the most rational thing. We wouldn't make decisions based on emotions or trust" (Ariely, 2012, p. 2).

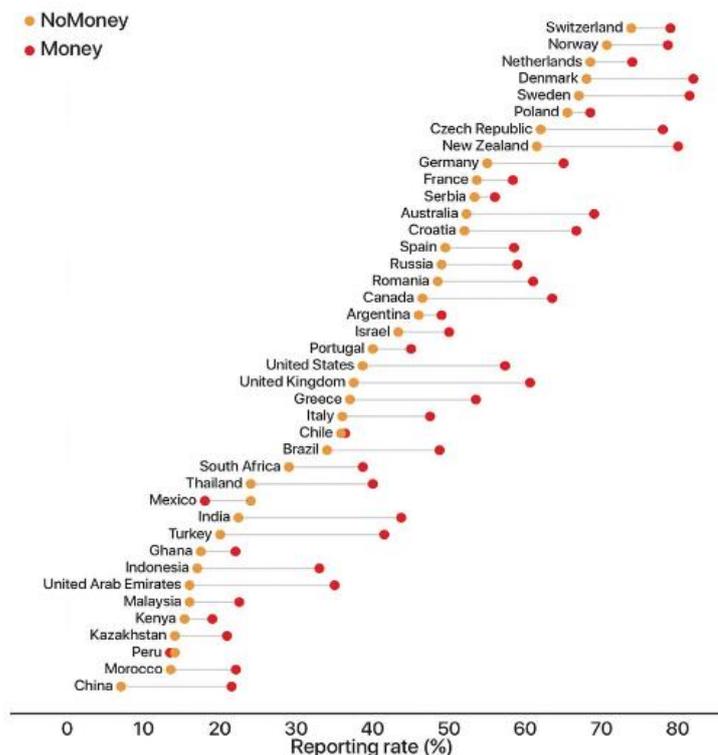
Mediante l'aiuto di alcuni esperimenti che offrivano ricompense di 5 centesimi per ogni risposta esatta riportata dagli individui, Ariely ha constatato che, dividendo le persone in due gruppi (soltanto uno dei quali sarebbe stato soggetto ad una verifica a posteriori), il gruppo non soggetto ad alcuna verifica ha riportato un numero di risposte esatte superiore. Quindi,

considerando la scelta di evasione, ciò suggerisce che gli individui che hanno la possibilità di evadere per ottenere un determinato beneficio, decideranno di evadere; questa considerazione, però, non tiene conto dei possibili costi, quali la possibilità di essere scoperti e le eventuali sanzioni, considerate invece nel modello di Becker.

Il principale obiettivo degli esperimenti condotti da Ariely consisteva nell'individuare un'eventuale correlazione tra tentazione (nel presente caso, gli eventuali benefici derivanti dall'evasione fiscale) e compimento di un determinato crimine. A questo scopo, è stato condotto un secondo esperimento, offrendo in questo caso ricompense variabili dai 25 centesimi ai 10 dollari per ogni risposta esatta; secondo il "simple model of rational crime", ciò avrebbe dovuto condurre ad un aumento delle risposte corrette riportate dal gruppo "senza verifica", in quanto i benefici attesi dagli individui sarebbero aumentati: in realtà, le risposte corrette riportate sono state le stesse rispetto all'esperimento precedente, in cui agli individui era stata offerta una ricompensa minore (Ariely, 2012). In conclusione, l'esperimento condotto suggerisce che la commissione di un'attività illegale (l'evasione) non sia strettamente legato all'entità della tentazione.

Un ulteriore esperimento, condotto considerando un campione più ampio di individui e di Nazioni, è riportato sulla rivista *Science*. In particolare, l'esperimento considera il comportamento degli individui in 355 città di 40 diversi Paesi. La prova consiste nell'abbandonare 17303 portafogli in istituzioni pubbliche o private, ciascuno contenente uno specifico ammontare di denaro. Sebbene l'intuito possa suggerire che i portafogli maggiormente restituiti siano quelli contenenti una bassa somma di denaro, "citizens were more likely to return wallets that contained more money" (Cohn et al., 2019). Inoltre, si evince come nei Paesi europei la percentuale di portafogli restituiti sia maggiore rispetto al resto del mondo (Figura 9).

Figura 9: percentuale di portafogli restituita per ogni Paese (Cohn et al., 2019)



L'esperimento condotto contrasta con il "simple model of rational crime", in quanto sembra dimostrare come non esista una relazione diretta tra il livello di tentazione e comportamento disonesto da parte degli individui. Si viene dunque a creare una sorte di "discrepanza" tra percezione e realtà, in quanto le persone si comportano in un determinato modo ma pensano che gli altri si comportino diversamente. Maggiore è la tentazione, infatti, maggiore è il costo di vedere sé stessi come delle persone disoneste (Pelligrà, 2019).

## CONSIDERAZIONI FINALI

Nel presente elaborato si è cercato di analizzare gli effetti che l'introduzione della "flat-rate income tax" ha avuto nell'economia di un Paese. Partendo da una presentazione dei punti di forza e di debolezza dell'"aliquota marginale piatta" e da un'analisi del concetto di "progressività", si è giunti ad esaminare le principali esperienze internazionali della "flat tax" nell'Europa orientale, considerando le principali cause che hanno portato all'introduzione e le conseguenze dirette nell'economia. Infine, il terzo capitolo comprende un approfondimento sull'eventuale correlazione tra evasione fiscale e riduzione dell'aliquota media, avvalendosi dell'esperienza della Russia.

Considerando le evidenze empiriche dei diversi Paesi dell'Europa orientale esaminate, si ritiene utile sottolineare come quasi tutti gli Stati che hanno deciso di adottare un sistema fiscale proporzionale, non siano ritornati ad un sistema progressivo; ad esempio, è importante constatare come all'avvento dell'aliquota unica siano spesso seguiti degli effetti positivi sulla disoccupazione e sul PIL, oltre che un significativo calo dei costi della macchina fiscale. Tuttavia, in alcuni casi (come suggerisce l'esperienza slovacca), un deficit pubblico molto elevato e la conseguente impennata del debito pubblico sono state le determinanti principali della rivisitazione di tale riforma fiscale.

Inoltre, un altro elemento risultante dallo studio dei diversi Paesi consiste nel fatto che è difficile isolare gli effetti della "flat tax" da molteplici variabili esogene alla riforma stessa; è evidente, ad esempio, come il passaggio ad un regime "proporzionale" sia stato spesso accompagnato da altre riforme statali. In numerosi Stati, inoltre, sebbene le conseguenze positive siano in parte dovute alla riforma fiscale, altri fattori hanno contribuito ad un miglioramento economico; due simboliche prove sono fornite dai casi della Russia, che ha potuto usufruire delle notevoli disponibilità di risorse energetiche presenti nel territorio e della Repubblica Ceca, trainata da un'industria in continua espansione. Come riprende Capecchi da uno studio della Banca Centrale Europea [BCE], quindi, "il fatto che i Paesi che hanno introdotto la *flat tax* abbiano al tempo stesso realizzato altre riforme strutturali rende molto difficile isolare l'impatto della *flat tax* a livello macroeconomico e sul livello del gettito fiscale" (Capecchi, 2018).

Infine, da quanto osservato nel terzo capitolo, le prove empiriche dimostrano come non esista una corrispondenza univoca tra "flat tax" e riduzione di reati quali evasione ed elusione fiscale; ciò determina delle perplessità sulla veridicità dell'espressione "pagare tutti per pagare meno", emblema dell'aliquota unica.

Sebbene il "simple model of rational crime" proposto da Becker supporti il principio alla base della curva di Laffer, numerose sono le critiche mosse dagli oppositori. Infatti, supportando le

loro critiche con alcuni esperimenti su campioni di varia ampiezza, gli oppositori contrastano l'idea di un processo decisionale-razionale alla base della scelta di evasione; tale modello non prenderebbe in considerazione numerose variabili estranee da una mera comparazione dei costi e dei benefici attesi.

Dalla presente analisi emerge il fatto che una riforma fiscale di tale portata non comporta sistematicamente dei benefici per i Paesi nei quali viene applicata: infatti, sono numerose le variabili che è necessario considerare, quali ad esempio la tradizione culturale di un Paese e la propensione ad evadere dei cittadini. Appare chiaro, quindi, come ai fini dell'implementazione di un regime fiscale "quasi proporzionale" sia necessario accompagnare tale riforma con altre misure. Infine, dallo studio dell'eventuale correlazione tra evasione e pressione fiscale emerge l'assenza di prove dimostranti che la "flat tax" comporti una riduzione dell'evasione.

La "flat-rate income tax" rappresenta una vera e propria "scommessa" e costituisce quindi una riforma fiscale che dovrebbe essere considerata con estrema prudenza, visti gli esiti incerti che può comportare.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Ariely, D., 2012. *The (honest) truth about dishonesty. How we lie to everyone – especially ourselves*. New York: [HarperCollins Publishers](#)
- Becker, G. S., 1968. Crime and Punishment: An Economic Approach. *The Journal of Political Economy*, 76 (2): 169-217
- Bin, R., & Pitruzzella, G., 2015. *Diritto pubblico*. Torino: Giappichelli editore
- Boccalatte, S., 2005. La flat tax è incostituzionale? *Istituto Bruno Leoni Focus* [online], Focus 9. Disponibile su <http://www.brunoleoni.it/focus-9-la-flat-tax-e-incostituzionale> [Data di accesso: 19 settembre 2019]
- Bunn, D., & Asen, E., 2019. International tax competitiveness Index 2019. *Tax Foundation*. Disponibile su <https://files.taxfoundation.org/20190930115625/2019-International-Tax-Competitiveness-Index.pdf> [Data di accesso: 16 ottobre 2019]
- Capecchi, E., 2018. Flat tax: un confronto tra gli Stati europei. *Starting finance* [online], 22 febbraio. Disponibile su <https://www.startingfinance.com/approfondimenti/flat-tax-europa/> [Data di accesso: 11 ottobre 2019]
- Chiarello, L., 2018. La flat tax di Orbán funziona. Budapest asciuga il sommerso e vince la sfida dell'export. *Italia Oggi* [online], 5 dicembre. Disponibile su <https://www.italiaoggi.it/news/download-pdf?idart=2318772&ricerca=> [Data di accesso: 9 ottobre 2019]
- Cohn, A., Maréchal, M. A., Tannenbaum, D., & Zün, C. L., 2019. Civic honesty around the globe. *Science*, 365 (6448): 70-73
- Corte Costituzionale, 15 dicembre 1966, n. 128, in *Gazzetta Ufficiale*, n. 12, 1967
- Corte Costituzionale, 1968, n. 23, in *Gazzetta Ufficiale*
- Costituzione, art. 3, co. 2. Principi fondamentali
- Costituzione, art. 53, Titolo IV. Rapporti politici
- Curva di Laffer. (2012). In *Treccani, Dizionario di Economia e Finanza* [online]. Disponibile su [http://www.treccani.it/enciclopedia/curva-di-laffer\\_\(Dizionario-di-Economia-e-Finanza\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/curva-di-laffer_(Dizionario-di-Economia-e-Finanza)/) [Data di accesso: 20 ottobre 2019]
- Dadone, R., 2019. Milton Friedman e la (sua) flat tax. *Istituto Liberale* [online]. Disponibile su <https://www.individualistaferoce.istitutoliberale.it/2019/05/06/milton-friedman-e-la-sua-flat-tax/> [Data di accesso: 19 settembre 2019]
- Elusione fiscale. (2004). In *L'Universale, La Grande Enciclopedia Tematica di Economia* (p. 455). Milano: Garzanti Libri Editore

- European Commission, 2019. European Economic Forecast. *Institutional Paper*, 102: 1-226. Disponibile su [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip102\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip102_en.pdf) [Data di accesso: 29 ottobre 2019]
- Evasione fiscale. (2004). In *L'Universale, La Grande Enciclopedia Tematica di Economia* (p. 477). Milano: Garzanti Libri Editore
- Fontanelli, G., 2018. Oltre il caso Embraco. Lezioni dalla Slovacchia. Non solo una storia di successo ma anche una grande retromarcia sulla Flat Tax. *Il Foglio* [online], 20 febbraio. Disponibile su <https://www.ilfoglio.it/economia/2018/02/20/news/embraco-delocalizzazione-lezioni-slovacchia-179858/> [Data di accesso: 10 ottobre 2019]
- Fugazzi, S., 2017. Flat tax flop, la lezione che arriva dall'Est. *Il sole 24 ore*, 21 novembre. Disponibile su <https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2017/11/21/flat-tax-flop-lezione-est-europa/> [Data di accesso: 6 ottobre 2019]
- Galullo, R., & Mincuzzi, A., 2019. La flat tax di Orban attira in Ungheria una nuova impresa italiana al giorno. *Il sole 24 ore*, 5 marzo. Disponibile su <https://www.ilsole24ore.com/art/la-flat-tax-orban-attira-ungheria-nuova-impresa-italiana-giorno-ABpvwwXB> [Data di accesso: 1 ottobre 2019]
- Ghiselli, F., 2018. *Imposta progressiva versus flat-tax. La progressività come strumento di equità sociale*. Reggio Emilia: Imprimatur editore
- Gorodnichenko, Y., Martinez-Vazquez, J., & Peter, K. S., 2007. Myth and Reality of Flat Tax Reform: Micro Estimates of Tax Evasion Response and Welfare Effects in Russia. *IZA Discussion Paper*, 3267: 1-58
- Greco, G. L., a.a. 2017/2018. Materiale del corso di Scienza delle Finanze. Università degli Studi di Padova
- Ivanova, A., Keen, M. & Klemm, A., 2005. The Russian Flat Tax Reform. *International Monetary Fund*, Working Paper 05/16.
- Keen, M., Kim, Y. & Varsano, R., 2006. The “Flat Tax(es)”: Principles and Evidence. *International Monetary Fund*, Working Paper 06/218.
- Lalla, M., 2018. L'aliquota unica (Flat tax), osservazioni sulla progressività. *Rivista abruzzese, rassegna trimestrale di cultura*, anno LXXI-2018, n. 2, pp. 97-100
- Lettieri, M., & Raimondi, P., 2018. Perché la flat tax non ha funzionato in Russia e Ungheria. *Democratica* [online]. Disponibile su <https://www.democratica.com/opinioni/flat-tax-paesi-europei/> [Data di accesso: 2 ottobre 2019]

- Oliva, F., 2019. Flat tax progressiva: è possibile?. *Money.it* [online]. Disponibile su <https://www.money.it/flat-tax-progressivita-irpef-novita> [Data di accesso: 19 settembre 2019]
- Paulus, A. & Peichl, A., 2008. Effects of flat tax reforms in Western Europe on income distribution and work incentives. *IZA Discussion paper*, 3721: 1-34. Disponibile su <http://ftp.iza.org/dp3721.pdf> [Data di accesso: 6 ottobre 2019]
- Pelligra, V., 2019. Flat tax, tutti gli errori della retorica populista. *Il sole 24 ore* [online] 23 giugno. Disponibile su <https://www.ilsole24ore.com/art/flat-tax-tutti-errori-retorica-populista-ACK9LvT> [Data di accesso: 15 ottobre 2019]
- Progressività. (2004). In *L'Universale, La Grande Enciclopedia Tematica di Economia* (p. 913). Milano: Garzanti Libri Editore
- Rabushka A., & Hall, R. E., 1981. A proposal to simplify our tax system. *The Wall Street Journal*, December 10. Disponibile su <https://web.stanford.edu/~rehall/Proposal%20to%20Simplify%20WSJ%201981.pdf> [Data di accesso: 24 settembre 2019]
- Rabushka A., & Hall, R. E., 2007. *The Flat Tax*. Stanford: Hoover Institution Press.
- Saavedra, 2007. Flat Income Tax Reforms. In Gray, C., Gray, C. W., Lane, T., & Varoudakis, A., a cura di, 2007. *Fiscal Policy and Economic Growth: Lessons for Eastern Europe and Central Asia*, Washington: World Bank Publications
- Siri, A., 2016. *Flat tax. La rivoluzione fiscale in italia è possibile*. Bologna: Spazio PIN editore

## SITOGRAFIA

- <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>
- [https://europa.eu/youreurope/citizens/work/taxes/income-taxes-abroad/index\\_en.htm](https://europa.eu/youreurope/citizens/work/taxes/income-taxes-abroad/index_en.htm)
- [https://europa.eu/youreurope/business/taxation/business-tax/company-tax-eu/index\\_en.htm](https://europa.eu/youreurope/business/taxation/business-tax/company-tax-eu/index_en.htm)