

IBL Occasional Paper

Semplicità ed equità: le virtù della *flat tax*

Alvin Rabushka

Introduzione.

Il tema del mio intervento consisterà nella descrizione di un esauriente piano di riforma fiscale – una *flat tax*¹ – avente lo scopo di sostituire tutte le imposte sul reddito delle società attualmente esistenti in un paese, nonché l'imposta sul reddito delle persone fisiche, tipicamente progressiva e alquanto complicata.² In estrema sintesi, una *flat tax* è

¹ Alvin Rabushka è coautore, con Robert E. Hall, di tre testi in tema di *flat tax*: *Low Tax, Simple Tax, Flat Tax*, New York, McGraw-Hill, 1983; *The Flat Tax*, Stanford, Hoover Press, 1985 e *The Flat Tax*, 2ª edizione, Stanford, Hoover Press, 1995. In Italiano è stato pubblicato il seguente studio: Robert E. Hall – Alvin Rabushka, *Semplificare l'imposta sul reddito. Una proposta*, introduzione di Antonio Martino, Roma, CREA, 1985. Il progetto delineato da Hall e Rabushka si è ispirato in parte all'esempio di Hong Kong, che applica alle famiglie a reddito più elevato un'aliquota fissa effettiva del 15 per cento. Si noti che l'Estonia, una volta indipendente, ha istituito una imposta sul reddito ad aliquota fissa, che fino ad oggi ha mostrato di essere perfettamente efficace. Inoltre la Camera del Commercio e dell'Industria di Hannover ha proposto l'adozione in Germania di una *flat tax* con aliquota del 20 per cento. Si veda Wilfried Prewo, Martin Rudolph e Dirke Franke, *Globalisierung und Handlungsverantwortung: Politics für das Informationszeitalter*, pp.24-31 (nota del curatore).

² La proposta tratteggiata in questa sede non affronta la questione dell'imposta sul valore aggiunto o delle imposte destinate alla previdenza sociale, che rappresentano le altre due fonti di gettito. Sarebbe possibile combinare le due tasse in una imposta sul reddito ad aliquota fissa, ma questo tema non può essere trattato in questa sede. In particolare, i contributi previdenziali dovrebbero essere considerati una questione separata al fine di poter prendere in considerazione la privatizzazione delle prestazioni sociali, permettendo ai cittadini di scegliere la combinazione più adatta di prestazioni previdenziali destinando a tale scopo i fondi che attualmente

un sistema di tassazione nel quale a ogni contribuente, che si tratti di una persona fisica o di un'azienda, viene applicata una sola aliquota d'imposta, indipendentemente dal loro livello di reddito e dalla fonte di quest'ultimo. La *flat tax* è l'opposto di un sistema di aliquote progressive, nel quale i contribuenti (persone fisiche e aziende) sono soggetti ad aliquote crescenti mano a mano che il loro reddito imponibile cresce.³

In via di principio, la *flat tax* può essere congegnata in modo da produrre qualsiasi gettito fiscale si desideri ottenere. La base imponibile (ossia la base di reddito sulla quale viene applicata l'imposta) e l'aliquota fiscale possono essere determinate in modo da raccogliere il medesimo gettito (tassa neutra rispetto al gettito), un gettito superiore (aumento delle imposte) o inferiore (riduzione delle imposte) rispetto a quello attualmente prodotto dalle imposte sul reddito personale e aziendale. Rispetto alla maggior parte dei paesi dell'Europa occidentale, la Svizzera viene ritenuta un paese a regime fiscale privilegiato.

La *flat tax* che intendo esaminare non

vengono sottratti al loro controllo per il tramite della tassazione a fini previdenziali.

³ Attualmente le persone fisiche pagano l'imposta federale sul reddito secondo aliquote progressive, che variano dallo 0 per cento per un imponibile fino a 14.899 franchi svizzeri all'11,5 per cento per un imponibile superiore a 603.100 franchi. A Ginevra, ad esempio, se si includono le imposte cantonali e comunali, l'aliquota d'imposta marginale può raggiungere il 49,5 per cento per un reddito superiore al milione di dollari. Questi dati sono desunti da Deloitte Touche Tohmatsu, "Quick Guide to Taxation in Switzerland". La Svizzera applica un'aliquota progressiva anche ai redditi aziendali.

comporta la sostituzione delle entrate fiscali derivanti dalle attività o dall'eventuale vendita di imprese a controllo statale, dall'imposta sul valore aggiunto (IVA), dalle imposte a fini previdenziali, dalle imposte sulle esternalità e da fonti di entrate non fiscali.

La *flat tax* ha lo scopo di aumentare la libertà individuale permettendo a ciascun individuo di conservare una quantità maggiore di quel che guadagna. Rispetto ai sistemi ad aliquota progressiva, la *flat tax* si fonda sui principi economici *supply-side*. Tra di essi, il principio fondamentale è che gli incentivi individuali sono importanti. Le aliquote fiscali sono probabilmente il singolo incentivo più importante di qualsiasi economia. Aliquote fiscali elevate disincentivano il lavoro, il risparmio e l'investimento, in quanto lo Stato si appropria di una frazione crescente dei nostri guadagni. Viceversa, aliquote ridotte spingono a lavorare, a risparmiare e ad investire di più, giacché possiamo conservare una parte maggiore di quel che guadagniamo.

I principi di una sana tassazione.

In generale gli economisti concordano sull'idea che una sana politica fiscale debba mirare a raggiungere taluni specifici scopi. In primo luogo, le tasse dovrebbero distorcere il meno possibile i prezzi derivanti dall'interazione tra domanda e offerta sul mercato. La politica fiscale dovrebbe cercare di trovare una posizione di neutralità tra investimento e consumo e tra i vari prodotti e settori produttivi. Lo Stato non dovrebbe servirsi del suo potere al fine di alterare i prezzi per favorire questo o quel settore produttivo o uno specifico produttore. Aliquote fiscali ridotte riducono al minimo le distorsioni dei prezzi, mentre al tempo stesso massimizzano gli incentivi individuali.

(1) Un efficiente sistema di tassazione raccoglie entrate senza influenzare considerevolmente le decisioni individuali relative a quanto lavorare e in che settore investire. Un sistema efficiente non è contraddistinto da una congerie di esenzioni,

deduzioni e crediti d'imposta, che hanno l'effetto di indirizzare il denaro verso investimenti soggetti ad una tassazione inferiore, anziché verso quelli che accrescono la produzione complessiva reale al tasso di redditività più elevato. Il modo migliore per ridurre al minimo le distorsioni consiste nell'applicare aliquote di imposta ridotte ad una vasta base di attività tassabili, anziché restringere la base imponibile per il tramite di esenzioni, deduzioni, crediti d'imposta e altre scappatoie, per poi tassare la ridotta base imponibile rimanente applicando forti aliquote progressive. La base imponibile più vasta possibile equivale all'intero prodotto interno lordo di un paese.

(2) Un altro importante criterio di giudizio per giudicare un sistema fiscale è quello dell'imparzialità o dell'equità. Storicamente, equità ha sempre significato trattare in ugual maniera gli uguali, conformandosi ai concetti storici di *common law* di parità di trattamento dinanzi alla legge. Quindi, in generale, la dottrina dell'equità comporta il fatto che ciascuno debba contribuire in pari percentuale alla tassazione.

(3) La semplicità rappresenta un terzo metro di giudizio per la valutazione di un sistema fiscale. Il concetto di semplicità abbraccia la comprensibilità del sistema, la facilità con la quale i contribuenti possono dedurre con assoluta certezza quanto è da loro dovuto e la quantità di tempo e di fatica necessari a rispettare gli obblighi imposti dal sistema fiscale. Ciò si rispecchia sul bisogno da parte dei contribuenti di consultare avvocati o commercialisti al fine di calcolare le tasse che devono versare o di approfittare di meccanismi atti a ridurre l'ammontare. Un sistema fiscale davvero semplice non richiederebbe che un foglio di carta agevolmente compilabile da chiunque non sia un analfabeta, che si tratti della sede centrale zurighese di una multinazionale, di una piccola azienda, di un libero professionista, del proprietario di un immobile dato in locazione, di un agricoltore o di un salariato.

Terminologia della tassazione.

Disponiamo ora di svariati criteri di valutazione per un sistema fiscale. A questo punto potrebbe rivelarsi utile compilare una lista di concetti e definizioni in grado di tradurre il gergo fiscale nel linguaggio quotidiano.

Iniziamo con l'aliquota d'imposta. Vi sono due varianti: l'aliquota d'imposta media, o effettiva, e l'aliquota d'imposta marginale. L'aliquota d'imposta media di un contribuente, talvolta indicata con l'espressione oneri fiscali o livello di tassazione, equivale semplicemente alla percentuale di reddito versata all'erario. Per calcolare l'aliquota d'imposta media è sufficiente dividere l'ammontare delle imposte pagate per il reddito complessivo. Ad esempio, se tale ammontare è pari a 10.000 Euro su un reddito totale di 100.000 Euro, l'aliquota d'imposta media è esattamente pari al 10 per cento.

L'aliquota d'imposta marginale, viceversa, si applica unicamente all'ultimo Euro guadagnato. Se l'individuo del nostro esempio guadagnasse 110.000 Euro anziché 100.000, e dovesse quindi versare 12.000 Euro in tasse, l'imposta sui 10.000 Euro extra sarebbe pari a 2.000 Euro, e pertanto l'aliquota d'imposta marginale sarebbe pari al 20 per cento. Nella maggior parte dei sistemi fiscali, l'aliquota d'imposta marginale è superiore all'aliquota d'imposta media.

L'aliquota d'imposta marginale contribuisce a determinare se il nostro contribuente preferirà fare degli straordinari, andare a spesso o evadere il fisco.

In un sistema fiscale ad aliquota progressiva, l'inflazione ha un considerevole effetto sugli incentivi. Perché? A meno che gli scaglioni d'imposta non siano indicizzati all'inflazione, un aumento dei prezzi al consumo spinge i contribuenti in scaglioni d'imposta contraddistinti da aliquote marginali più elevate; tale fenomeno è indicato con l'espressione *fiscal drag*, o progressione per fasce. Ipotizziamo che ciascun contribuente riceva un aumento di salario in grado di

compensare esattamente l'inflazione. In effetti, il contribuente non vedrà alcun cambiamento nel proprio reddito disponibile reale (ossia, nel potere d'acquisto effettivo calcolato tenendo conto degli effetti dell'inflazione). Tuttavia l'inflazione può spingerlo in uno scaglione d'imposta superiore, in quanto egli guadagna una cifra superiore. Un'aliquota d'imposta superiore riduce sia i suoi incentivi al lavoro, sia il suo reddito al netto della tassazione, il che significa che egli subirà in effetti una riduzione del reddito disponibile.

La progressione per fasce può essere agevolmente evitata, a patto che di anno in anno le autorità modifichino gli scaglioni d'imposta compensando l'intero ammontare dell'inflazione. Alcuni paesi, come gli Stati Uniti, effettuano un aggiustamento di tal fatta, mentre altri non lo fanno. Questi ultimi possono così incamerare un gettito fiscale superiore senza che sia necessaria l'approvazione per via legislativa di nuove tasse.

Anche in assenza di inflazione, gli effetti disincentivanti delle aliquote d'imposta più elevate sono una delle conseguenze di una struttura progressiva delle aliquote d'imposta. Mano a mano che il reddito di un individuo cresce, egli deve spartire con il fisco quote crescenti di ciascun incremento di reddito. Una struttura progressiva delle aliquote ha l'effetto di inserire lo Stato nella crescita dell'economia, trasferendo quote crescenti del reddito nazionale nelle mani delle autorità statali, a meno che queste non promulgino una riduzione delle tasse al fine di compensare tale tendenza.

Alcune definizioni di reddito rappresentano la base sulla quale viene strutturato il sistema fiscale. Prendiamo, ad esempio, il Prodotto Interno Lordo (PIL), ossia la misura complessiva del valore annuale dei beni e servizi prodotti da una nazione. La base imponibile alla quale si applica la struttura di aliquote consiste in quella parte di PIL che rimane dopo aver decurtato tutte le possibili deduzioni ed esenzioni fiscali e aver applicato

tutti i possibili crediti d'imposta.⁴ Gli elementi così sottratti possono prendere la forma di esenzioni (che nella maggior parte dei paesi consiste in una indennità per ciascun membro del nucleo familiare, ossia contribuente, consorte e familiari a carico, che viene detratta dal reddito lordo), detrazioni (ossia particolari norme nel codice fiscale relative a spese quali detrazioni per beneficenza e grosse spese mediche), esclusioni (negli Stati Uniti i contributi ai piani pensionistici individuali o le spese di trasferimento che comporta l'accettazione di un nuovo posto di lavoro sono detraibili dal reddito lordo) e crediti d'imposta.

Prese insieme, queste quattro categorie sono spesso indicate come scappatoie, ossia artifici che permettono ai contribuenti di ridurre le proprie tasse. Esse sono dette anche elementi di preferenza fiscale o spese fiscali, giacché, quando lo Stato si astiene dal tassare parte del reddito di un individuo al fine di indurlo ad intraprendere una particolare azione in campo sociale o economico, ciò equivale ad un pagamento indiretto dello Stato all'individuo in questione affinché questi agisca in un determinato modo. L'effetto delle scappatoie fiscali è quello di restringere la base imponibile.

I gruppi d'interesse cercano di ottenere — sovente con successo — specifiche scappatoie fiscali a favore dei propri membri. Spesso particolari gruppi di dipendenti ricevono trattamenti integrativi esenti da imposte o in regime fiscale privilegiato. Tali trattamenti possono consistere in buoni pasto gratuiti o a prezzo scontato, l'uso di vetture aziendali (non per uso privato), prestiti aziendali a tasso zero, partecipazione dei dipendenti agli utili aziendali sotto forma di pacchetti azionari, e via dicendo. Questi privilegi o scappatoie possono diventare autentici rifugi fiscali per il gruppo che ne trae vantaggio. Lo scopo di un rifugio fiscale è quello di generare detrazioni

dal reddito complessivo al fine di ridurre l'imponibile e pertanto l'ammontare delle imposte da pagare.

A tale proposito, l'economia sommersa, ossia quella congerie di attività in cui delle persone scambiano beni o servizi senza che alcuna somma di denaro passi di mano, oppure il denaro pagato non viene ufficialmente registrato, è una forma di evasione fiscale. L'evasione fiscale, a differenza delle scappatoie che permettono forme di elusione fiscale, è illegale. Delle aliquote d'imposta marginale elevate favoriscono l'evasione e l'elusione fiscale. Un'aliquota fissa e di ridotta entità riduce al minimo entrambi i fenomeni.

Infine, è necessario accennare al concetto di neutralità rispetto al gettito: ciò significa che l'eventuale nuovo sistema fiscale produce il medesimo gettito del sistema che va a sostituire. Una riforma neutrale, quindi, lascia immutato il gettito fiscale.

A questo punto, per riassumere, le caratteristiche più importanti di un sistema fiscale ben congegnato lo rendono:

(1) efficiente, sia nel più ampio senso economico di favorire la crescita, sia nel senso più limitato di un'efficiente amministrazione della esazione delle tasse,

(2) equo e

(3) semplice.

Una *flat tax* soddisfa appieno tali requisiti. Qualsiasi sistema di imposta progressiva distorce prezzi e mercati, riducendo pertanto l'efficienza. Un sistema di aliquote progressive è difficile da capire e costoso da applicare, violando così il criterio della semplicità. Nessun individuo può sapere quanto debba pagare un altro contribuente; di conseguenza, il sistema dà l'impressione di favorire alcune persone o gruppi rispetto ad altri e viene ritenuto iniquo. La *flat tax* risolve questo problema, in quanto a ciascuno si applica esattamente la medesima aliquota d'imposta marginale oltre il livello stabilito di indennità personale.

⁴ In questa sede, per base imponibile si intende la frazione di PIL che rimane al netto di tutte le detrazioni. Dal punto di vista del contribuente, persona fisica o giuridica, la base imponibile è definita in modo più esatto.

I principi di progettazione e amministrazione di un'imposta.

A partire dai principi di sana tassazione e dalla terminologia della tassazione, proviamo ad escogitare un ragionevole sistema fiscale.

1. Tutti i redditi dovrebbero essere tassati una sola volta, e quanto più possibile alla fonte.
2. A tutti i tipi di reddito dovrebbe essere applicata la medesima (ridotta) aliquota d'imposta.
3. Le famiglie più povere non dovrebbero pagare alcuna tassa, fino a che il loro reddito non raggiungesse un livello minimo prestabilito.
4. Le dichiarazioni dei redditi, tanto per le famiglie, quanto per le aziende, dovrebbero essere tanto semplici da poter riempire non più di una mezza pagina, o addirittura una cartolina postale. L'applicazione del sistema fiscale dovrebbe essere semplice ed economica.

Il primo principio sembrerebbe abbastanza ovvio. Le attività economiche tassate ripetutamente vengono scoraggiate, mentre quelle che non sono tassate affatto sono incentivate. Ciò è iniquo e inefficiente al tempo stesso. La doppia tassazione distorce costi e prezzi, interferisce con le decisioni relative alla produzione e può danneggiare gravemente il risparmio imponendo aliquote particolarmente elevate sui risparmi stessi. I sistemi fiscali di numerosi paesi violano questo importante principio. Alcuni tipi di reddito — come i trattamenti integrativi — non vengono affatto tassati, mentre altri, quali il reddito d'impresa, sono tassati due volte.

Tassare ogni reddito alla medesima aliquota, ossia il secondo principio, è il punto cruciale di una tassa ad aliquota fissa (o *flat tax*). La sua ragion d'essere va ben oltre la semplicità che comporta il calcolo dell'imposta sulla base di una sola aliquota. Ogniquale volta diversi tipi di reddito (o diversi contribuenti) vanno soggetti ad aliquote differenti, il contribuente può approfittare delle opportunità di ottenere un reddito sfruttando le aliquote più basse e le eventuali detrazioni a svantaggio dei redditi soggetti alle aliquote

più elevate. I ricchi sono quelli che hanno le maggiori possibilità di sfruttare le varie forme di detrazione fiscale. Il secondo principio afferma inoltre che *l'aliquota fissa dovrebbe essere la più ridotta possibile*, compatibilmente con l'esigenza di ottenere un gettito fiscale sufficiente al finanziamento dei compiti essenziali e legittimi dello Stato. Un'aliquota d'imposta limitata comporta i più ridotti livelli di distorsione possibile nella produzione di beni e servizi.

Il terzo principio di riforma fiscale consiste nel limitare gli oneri fiscali sui poveri. Le autorità fiscali non dovrebbero assillare le famiglie che vivono in povertà. Ciò può essere realizzato applicando l'aliquota fissa solo ai redditi superiori al livello minimo di povertà precedentemente stabilito. Tale livello, tuttavia, non deve essere troppo elevato, giacché questo ridurrebbe eccessivamente la base imponibile e costringerebbe ad assoggettare i contribuenti restanti ad aliquote troppo alte.

Il quarto requisito di riforma fiscale consiste nella semplicità del sistema. Delle imposte troppo complicate richiedono per i contribuenti il ricorso a costosi consulenti fiscali e possono sottoporre i contribuenti al timore di controlli fiscali da parte delle autorità. Qualsiasi errore fatto in buona fede comporta multe, controversie legali e una sorta di "terrorismo fiscale". Inoltre una tassazione complicata induce il contribuente a cercare i cavilli che possono permettere di sottrarre parte del reddito alla tassazione o ottenere vantaggiose detrazioni per talune spese. Rispetto ai contribuenti a basso e medio reddito, i ricchi sono nella posizione migliore per approfittare di tali detrazioni. Una tassazione complicata riduce la fiducia nello Stato, induce a non cooperare con le autorità fiscali e incentiva la vera e propria evasione fiscale. Ciascuno di questi problemi si acuisce con l'aumentare delle aliquote e degli oneri fiscali.

È possibile progettare un sistema fiscale completo per qualsiasi economia moderna, in grado di realizzare gli obiettivi generali di neutralità, efficienza, equità o imparzialità,

semplicità e funzionalità amministrativa. Tali obiettivi possono essere raggiunti se il sistema si adegua ai quattro principi generali di sana tassazione descritti in precedenza. Una *flat tax* unificata sul reddito personale e d'impresa è il tipo di tassazione che meglio soddisfa i principi e i requisiti ora menzionati.

La descrizione della *flat tax*.

Il metodo migliore per la tassazione di qualsiasi forma di reddito individuale o aziendale deve assumere la forma di una *flat tax completamente integrata*. Per l'amministrazione di una *flat tax* sarebbe preferibile avere due diversi moduli di dichiarazione, uno per il reddito d'impresa (comprendente il reddito d'impresa vero e proprio e il reddito derivante dalla proprietà di attività economiche prive di personalità giuridica) e l'altro per i redditi derivanti da stipendi e salari. In ogni caso è importante considerare i due tipi come elementi di un solo sistema integrato. Un sistema integrato prevede una uguale tassazione di tutti i tipi di reddito, anche se la dichiarazione dei due tipi menzionati viene effettuata separatamente. È importante pensare alla *flat tax* come ad una *imposta unica* sul flusso di cassa dell'economia, e non come a due diversi tipi di imposta derivanti da fonti di reddito differenti.

In una *flat tax* pienamente integrata, tutti i redditi verrebbero classificati come derivanti da attività economiche autonome o da stipendi e salari. L'aliquota d'imposta sui due tipi di reddito sarebbe identica. L'imposta sui salari verrebbe applicata solo al di sopra di uno specifico livello di reddito. I moduli necessari per la dichiarazione dei redditi riempirebbero al massimo una mezza pagina o una cartolina postale.

Ogni attività economica autonoma, e non solo le aziende, dovrebbe presentare un modulo di dichiarazione di reddito d'impresa. Le aziende più grandi e i lavoratori autonomi si servirebbero dei medesimi moduli e la *flat tax* integrata applicherebbe un'aliquota uniforme (e di ridotta entità) a tutti i tipi di reddito.

Una *flat tax* integrata comporterebbe un unico incentivo uniforme alla formazione di capitale, permettendo una detrazione pari al 100 per cento di tutte le spese destinate agli investimenti solo per il primo anno e nel medesimo anno in cui esse sono state sostenute. Lo sgravio degli investimenti sostituirebbe l'ammortamento pluriennale. Ciò, migliorando il trattamento fiscale del capitale e contribuendo alla semplificazione del sistema, ridurrebbe al minimo i problemi di dichiarazione e limiterebbe i costi contabili e gli onorari legali per il rispetto delle normative.

La tassa individuale sui salari. La tassa individuale sui salari ha lo scopo di tassare il reddito complessivo versato in contanti ai dipendenti da parte dei loro datori di lavoro. La base imponibile di tale imposta è esattamente e rigorosamente definita come l'effettivo versamento di stipendi, salari o pensioni pubbliche o private.

Il modulo di dichiarazione per l'imposta sul salario dovrebbe essere perfettamente comprensibile e potrebbe essere compilato per un singolo individuo o per un singolo nucleo familiare. A mo' di illustrazione, il Modulo 1 verrebbe utilizzato dai singoli individui. In esso il contribuente riporterebbe l'ammontare complessivo di salari e pensioni, enumererebbe il numero di persone a carico (figli o altri parenti) che hanno titolo ad un'indennità e detrarrebbe le eventuali indennità dal reddito, moltiplicando poi il risultato per una percentuale prefissata.⁵ Per la maggior parte dei dipendenti salariati, la compilazione su base annuale di questo sintetico modulo rappresenterebbe l'unico sforzo richiesto loro dal sistema fiscale nazionale.

⁵ Nel nostro esempio, l'aliquota è stata stabilita al 15 per cento. La scelta definitiva dell'aliquota d'imposta dipende dalle dimensioni della base imponibile (ossia dalla decisione di conservare o meno alcune delle detrazioni e dei crediti d'imposta attuali) e dal livello di gettito che si desidera avere dalla tassazione diretta.

Modulo 1: Tassazione individuale per l'anno 2000

Nome:

Codice Fiscale Individuale

Indirizzo

Occupazione

1: Stipendi e salari

2: Pensioni e prestazioni pensionistiche

3: Totale (linea 1 + linea 2)

4: Indennità personale

[a] Euro XXX per adulto

[b] Euro XXX per persona a carico

5. Numero di adulti

6. Detrazioni per adulti (linea 5 moltiplicata per Euro XXX)

7. Numero di persone a carico

8. Detrazioni per persone a carico (linea 7 moltiplicata per Euro XXX)

9. Detrazioni personali complessive (linea 6 + linea 8)

10. Reddito imponibile (linea 3 — linea 9)

11. Imposta (15% della linea 10, se il valore risulta positivo)

12. Ammontare d'imposta detratto dal datore di lavoro

13. Ammontare dovuto (linea 11 — linea 12, se il valore risulta positivo)

14. Rimborso dovuto (linea 12 — linea 13, se il valore risulta positivo)

1 ecc...

Sarebbe peraltro possibile esentare gli individui il cui reddito deriva unicamente da lavoro dipendente dalla compilazione di questo modulo esigendo che il suo datore di lavoro trattenesse l'imposta dovuta dal dipendente e la versasse per suo conto alle casse dello Stato.

Dal punto di vista amministrativo, potrebbe essere conveniente ridurre al minimo le dichiarazioni dei redditi da parte degli individui il cui reddito deriva esclusivamente dal lavoro salariato. Tuttavia sarebbe politicamente auspicabile, a mio parere, che ciascun lavoratore dipendente compilasse un resoconto annuale del proprio debito fiscale e sottoscrivesse la dichiarazione dei redditi al fine di toccare con mano l'ammontare delle tasse che ha pagato e valutare in tal modo se i

servizi che ha ricevuto dallo Stato ne rappresentano un'adeguata contropartita.⁶ È importante che le tasse siano rese il più possibile visibili e "dolorose", in modo da spingere la popolazione ad opporsi agli incessanti tentativi statali di esigere sempre più denaro. Spesso le somme trattenute alla fonte e mai effettivamente incassate dagli individui non vengono considerate un onere imposto dallo Stato. Ciò produce quella che viene indicata come una "illusione fiscale" e induce i cittadini a credere di ricevere dallo Stato servizi gratuiti a spese di qualcun altro. Scegliere il livello di indennità personali esenti dall'imposta sul reddito non è un compito facile. La maggior parte dei paesi concede un'esenzione personale per il capofamiglia, per il consorte di questi e un'esenzione più ridotta per gli eventuali figli o anziani a carico. L'idea che sottende tali esenzioni è che ciascuna famiglia necessiti di una quantità minima di reddito al fine di acquistare il necessario per vivere e che l'imposta sul reddito non debba essere applicata fino a quando il reddito non superi il livello necessario per vivere ad un livello minimo socialmente accettato.

Per la maggioranza della popolazione il cui reddito deriva esclusivamente dal lavoro salariato, l'imposta personale sul reddito sarebbe l'unica tassa da considerare. Una *flat tax* integrata con una vasta base imponibile non conterrebbe alcuna possibilità di detrazioni per donazioni a scopo di beneficenza, mutui o altri pagamenti di interessi, né altre detrazioni. L'eliminazione delle detrazioni è importante al fine di realizzare una vasta base imponibile. Tuttavia

⁶ Supponiamo che la ritenuta d'acconto venga abolita e che gli individui siano tenuti a inviare mensilmente un assegno alle autorità fiscali al fine di pagare la propria imposta sul reddito. In tali condizioni, probabilmente i contribuenti esaminerebbero con maggiore attenzione la contropartita delle imposte sul reddito, in termini di quantità e qualità dei servizi pubblici. Finché le imposte sul reddito e i contributi previdenziali dei singoli individui saranno trattenuti dallo stipendio e l'IVA sarà inclusa nei prezzi al dettaglio, sarà difficile per le persone comuni valutare quanta parte del proprio reddito viene assorbita dalle tasse.

la *flat tax* non comporterebbe la tassazione di redditi da capitale, dividendi o interessi positivi; ciò spiega perché tali fonti di reddito siano escluse dal Modulo 1.

La tassa per le imprese. È bene chiarire immediatamente che lo scopo della tassa sulle attività economiche non consiste nel tassare queste ultime in quanto tali. *Fondamentalmente sono le persone, e non le imprese, che pagano le tasse. La ragion d'essere di una tassa per le attività economiche è quella di raccogliere l'imposta dovuta dal proprietario di un'impresa e relativa al reddito prodotto da quest'ultima.* La convinzione che le imprese in quanto tali debbano pagare le tasse è uno dei miti più fuorvianti che affliggono la concezione che la popolazione ha della tassazione e uno dei motivi che più spesso spingono gli esponenti politici a propugnare un aumento delle imposte sulle attività economiche.

La tassa per le imprese non è altro che una enorme ed esauriente ritenuta d'acconto su ogni tipo di reddito diverso da stipendi, salari e pensioni. Tale imposta ha lo scopo di tassare tutti i redditi diversi da stipendi e salari solo una volta e il più vicino possibile alla fonte. La tassa per le imprese non prevede detrazioni per il pagamento di interessi, dividendi o per qualsiasi altro tipo di introito a favore dei proprietari dell'impresa. Di conseguenza, tutto il reddito che un individuo deriva dalla propria attività economica è stato tassato. Una volta che ha esatto l'imposta dovuta, il sistema fiscale non deve più preoccuparsi di quel che avviene a interessi e dividendi una volta che questi escano dall'impresa.

La tassa per le imprese verrebbe calcolata sulla base di tutti i redditi aventi origine nell'impresa stessa, ma non tasserebbe alcun reddito derivante da altre imprese, né tanto meno gli stipendi, i salari e le pensioni pagate ai dipendenti. I tipi di reddito tassati da questa imposta comprenderebbero i profitti derivanti dall'attività di fabbriche, i diritti d'autore derivanti da libri o brevetti, le entrate di liberi professionisti quali medici, avvocati e commercialisti, i redditi derivanti dalla

locazione di appartamenti e uffici e i trattamenti integrativi concessi ai dipendenti dell'impresa medesima. In sintesi, tutti gli utili derivanti dalla condotta di una qualsiasi attività economica non salariata sarebbero soggetti alla tassa per le imprese. In numerosi paesi, molti di questi tipi di reddito vengono dichiarati come parte del reddito delle persone fisiche. In regime di *flat tax*, questo aspetto cambierebbe.

La tassa per le imprese funzionerebbe nel modo seguente: fondamentalmente, ogni reddito deriva dalla vendita dei prodotti e servizi offerti dall'impresa. Nella prima riga del modulo di dichiarazione dei redditi d'impresa dovrebbe venire riportato il fatturato lordo, ossia le entrate complessive derivanti dalla vendita di beni e servizi. Tuttavia parte di tali entrate può derivare dalla rivendita di beni acquistati dall'impresa stessa: su di essi è già stata pagata l'imposta, giacché anche chi li ha venduti deve pagare l'imposta per la propria impresa. Pertanto l'impresa del nostro esempio può detrarre il costo di tutti i beni, materiali e servizi che ha acquistato allo scopo di realizzare il prodotto che ha venduto. Inoltre, essa può detrarre l'ammontare di stipendi, salari e pensioni, che verranno dichiarati direttamente dai beneficiari per il tramite della rispettiva imposta individuale. Infine, l'impresa può detrarre annualmente le spese relative a impianti, attrezzature e immobili.

Tutto quel che rimane dopo tali detrazioni rappresenta il reddito derivante dall'attività dell'impresa e verrà tassato secondo un'aliquota fissa, la medesima applicata a stipendi, salari e pensioni (eliminando in tal modo qualsiasi considerazione relativa ai vantaggi fiscali dalla decisione di registrare un'attività economica). Vengono eliminate le detrazioni relative al pagamento di interessi e al trattamento integrativo per i dipendenti. Si noti che gli interessi fruttati, i dividendi e i redditi da capitale degli individui non vengono tassati, in quanto rappresentano un reddito al netto delle imposte (più avanti è riportato il Modulo 2, relativo alla dichiarazione dei redditi per le imprese).

La *flat tax* annulla interamente il complicato sistema di detrazioni relative agli ammortamenti, ma lo sostituisce con un elemento più propizio alla formazione del capitale, ossia alla deduzione immediata del 100 per cento delle spese destinate agli investimenti (solo per il primo anno in cui esse sono state sostenute), ossia con il cosiddetto sgravio degli investimenti. Lo sgravio rafforza le detrazioni relative all'ammortamento degli investimenti. La sostituzione dell'ammortamento con lo sgravio rappresenta un elemento fondamentale del progetto di riforma, avente lo scopo di accrescere la redditività del capitale e di semplificare la dichiarazione dei redditi.

In regime di *flat tax* integrata, ciascuna impresa dovrebbe compilare un semplice modulo, ciascuna riga del quale rappresenterebbe una cifra chiara e ben definita, desumibile direttamente dal bilancio dell'attività (si veda un esempio di modulo più sotto). La Linea 1, ossia il fatturato lordo, rappresenta l'ammontare effettivo di denaro derivante dalla vendita di tutti i prodotti e i servizi offerti dall'impresa, oltre ai ricavi derivanti dalla vendita di impianti, attrezzature e immobili. La Linea 2a rappresenta l'ammontare effettivo pagato per le spese necessarie all'attività dell'impresa. Sostanzialmente, quest'ultima può dichiarare tutti gli acquisiti effettuati, a patto che siano effettivamente necessari alla sua attività e non siano stati trasferiti al proprietario o ai dipendenti. La Linea 2b rappresenta l'ammontare versato a dipendenti ed ex-dipendenti (che verrà dichiarato per il tramite del Modulo 1). La linea 2c dichiara gli acquisti di beni capitali nuovi e usati, immobili e terreni. La Linea 3 riassume tutte le spese aziendali detraibili. La Linea 4 calcola l'imponibile (reddito lordo meno le spese), mentre la Linea 5 applica l'imposta del 15 per cento sull'imponibile stesso. Le linee restanti sono destinate ai riporti.

Giacché l'imposta per le imprese tratta ogni investimento in impianti, attrezzature e immobili come una spesa, le aziende appena

avviate avranno un imponibile negativo. L'imposta negativa che ne deriva potrà essere conteggiata negli anni successivi, fino a che l'impresa non esibirà un imponibile positivo. I crediti d'imposta riportati negli anni successivi dovrebbero fruttare l'interesse di mercato, in modo da prevenirne l'erosione da parte dell'inflazione.

Lo sgravio degli investimenti semplifica la dichiarazione dei redditi, oltre a incentivare il risparmio e l'investimento. In generale, ogni investimento trae origine dal risparmio. Se tutti i nuovi investimenti effettuati in un dato anno vengono detratti dal reddito, ciò equivale a dire che il risparmio effettuato in quello stesso anno viene esentato dall'imposta sul reddito. Un'imposta sul reddito che preveda un'esenzione per il risparmio converte l'imposta sul reddito in un'imposta sul consumo (giacché, una volta sottratti gli investimenti dal PIL, quel che resta è esattamente il consumo). Lo sgravio degli investimenti, quindi, converte l'imposta sul reddito in un'imposta sul consumo, che attua il principio che le persone dovrebbero essere tassate per quello che sottraggono all'economia, e non per quello che vi aggiungono. In genere gli economisti concordano sul fatto che un'imposta sul consumo stimoli la crescita economica in misura maggiore di un'imposta sul reddito, che tassa la formazione di nuovo capitale.⁷

⁷ Negli ambienti economici statunitensi esiste un vasto consenso in merito alla tesi che sostituire l'attuale imposta federale sul reddito con una forma di imposta ad aliquota fissa (di livello ridotto) e basata sul consumo accrescerebbe sostanzialmente l'efficienza e la crescita economica. Le stime relative al potenziale aumento nella crescita economica, riportate in una rassegna di studi in merito, pubblicata da parte della Commissione Congiunta del Congresso sul Fisco variano tra lo 0,3 per cento e l'1,1 per cento. L'aumento medio della crescita reale su base annuale era pari a circa lo 0,7 per cento. Aumenti di tal fatta avrebbero effetti considerevoli, al trascorrere del tempo, sui redditi individuali reali e sulle entrate statali.

Modulo 2 Imposta per le imprese 2000

Nome dell'impresa: Codice identificativo del titolare

Indirizzo:

1. Fatturato Lordo
2. Costi detraibili
 - (a) Acquisto di beni, servizi e materiali
 - (b) Stipendi, salari e pensioni
 - (c) Acquisto di beni capitali, strutture e immobili
3. Costi detraibili complessivi [somma delle Linee 2(a), 2(b) e 2(c)]
4. Reddito imponibile (Linea 1 — Linea 3)
5. Imposta (15% della Linea 4)
6. Riporto dal 1997
7. Interesse sul riporto (% della Linea 6)
8. Riporto nel 1998 (Linea 6 + Linea 7)
9. Imposta dovuta (Linea 5 — Linea 8, se positivo)
10. Riporto nel 1999 (Linea 8 — Linea 5, se positivo)

1

2(a)

ecc...

Lo sgravio degli investimenti elimina la doppia tassazione del risparmio. Nell'attuale regime di imposta sul reddito, un individuo viene tassato una prima volta quando guadagna e risparmia del denaro, e una seconda volta quando i suoi risparmi fruttano un interesse. Grazie allo sgravio, la prima tassazione viene abolita: in effetti, nel calcolo dell'imposta il risparmio viene detratto.

È importante distinguere i profitti derivanti dalla vendita di beni, impianti e attrezzature, che verrebbe tassata dall'imposta per le imprese, e i redditi da capitale derivanti dalla vendita di beni finanziari, che viceversa non sarebbero tassati. Per quanto riguarda la vendita di beni reali, al momento dell'acquisto la relativa spesa andrebbe in detrazione, mentre il prezzo di vendita sarebbe tassato al momento della vendita.

I redditi da capitale vengono trattati in modo diverso per il seguente motivo: i crescenti ricavi di un'impresa in espansione vengono tassati. Tassare i redditi da capitale immediati

di un pacchetto azionario, che rappresenta la capitalizzazione dei ricavi futuri di un'impresa, insieme ai suoi ricavi crescenti rappresenta una doppia tassazione, giacché le due imposte verrebbero applicate alla medesima fonte di ricavi. Pertanto, se si vuole applicare una tassazione completa alla fonte del reddito d'impresa, i redditi da capitale dovrebbero essere esclusi dalla tassazione delle famiglie.

La tassa per le imprese (così come sintetizzata nel Modulo 2) risolve completamente i problemi di incentivazione a carico degli imprenditori. Sul valore creato da questi ultimi, una volta versata l'imposta ad aliquota fissa sui profitti, non viene applicata nessuna tassazione ulteriore. Qualora l'azienda distribuisca dei dividendi, questi vengono tratti dal reddito al netto delle imposte e non incorrono in alcuna tassazione ulteriore. Se l'imprenditore vende delle azioni che hanno acquistato valore, l'aumento di prezzo rappresenta la capitalizzazione del reddito al netto delle imposte e sul reddito da capitale non viene applicata alcuna imposta.

L'imposta per le imprese, inoltre, risolve il problema della ridotta tassazione delle imprese finanziate mediante cessione di crediti, in quanto gli interessi non godono di un trattamento privilegiato rispetto ai dividendi. Qualsiasi esborso relativo a interessi o dividendi viene tratto dal reddito già tassato nel Modulo 2, che non prevede alcuna detrazione per gli interessi passivi. Trasferire tutti i pagamenti di interessi al reddito al netto delle imposte dovrebbe produrre una riduzione del tasso di interesse rispetto alla situazione attuale, che permette la detrazione degli interessi passivi ma che contemporaneamente tassa il reddito da interessi attivi.

In generale gli economisti concordano con l'asserzione che una *flat tax* di ridotta entità possa migliorare il rendimento dell'economia. I maggiori incentivi al lavoro grazie all'aumento del reddito che rimane nelle mani dei contribuenti sono destinati a stimolare le attività economiche e ad aumentare la produzione complessiva. Gli incentivi

razionali all'investimento aumentano il livello complessivo di investimento, incanalando quest'ultimo verso i settori più produttivi. Inoltre una tassazione delle attività imprenditoriali nettamente più ridotta rispetto a quella attuale rafforzerà la disponibilità ad assumersi rischi, elemento essenziale dell'economia.

Riepilogo.

Gli aspetti essenziali di una *flat tax* sono i seguenti:

1. La *flat tax*, in pratica, espelle il codice fiscale dall'economia. Gli individui, le famiglie e le imprese non devono più tenere conto delle eventuali complicazioni di ordine fiscale derivanti dalle proprie decisioni e attività economiche. Il sistema fiscale è pensato al solo scopo di ottenere un gettito, e non per la manipolazione sociale di individui e aziende.
2. La *flat tax* favorisce gli investimenti, in quanto permette una detrazione totale per il primo anno di qualsiasi investimento.
3. La *flat tax* non è discriminatoria, in quanto tratta ogni individuo, famiglia e impresa esattamente nello stesso modo. Sotto tale aspetto, è certamente imparziale. Questo è un

importante principio, consistente nel rafforzare la libertà economica individuale. La *flat tax* non punisce il successo.

4. La *flat tax* è la quintessenza della semplificazione del fisco. È completamente trasparente: tutto quello che serve per capire il sistema è contenuto nei due moduli di dichiarazione per individui e imprese.

5. La *flat tax* favorisce la crescita economica. Gli studiosi concordano sul fatto che una *flat tax* contraddistinta da un'aliquota di imposta ridotta produrrebbe nei paesi che oggi hanno un'imposta progressiva sul reddito una crescita maggiore.

6. La *flat tax* è semplice da amministrare. Il reddito derivante dal flusso di cassa delle imprese viene esatto alla fonte, con l'eccezione dell'imposta sugli stipendi, trattenuta alla fonte e trasferita direttamente al fisco.

7. La *flat tax* aumenta gli incentivi individuale al lavoro, al risparmio, all'investimento e all'assunzione del rischio d'impresa. L'aliquota d'imposta della *flat tax* è inferiore all'aliquota massima nei sistemi ad imposta progressiva.

8. La *flat tax* elimina le pressioni politiche da parte dei gruppi d'interesse.



Alvin Rabushka è David and Joan Traitel Senior Fellow della Hoover Institution di Stanford (California). Si occupa di tassazione e sviluppo economico negli Stati Uniti e all'estero. Ha seguito la transizione delle economie dell'Europa orientale, specialmente della Russia. In lingua italiana è stato pubblicato questo suo studio: Robert E. Hall – Alvin Rabushka, L'imposta unica sul reddito, Roma, CREA, 1985.

ISTITUTO BRUNO LEONI

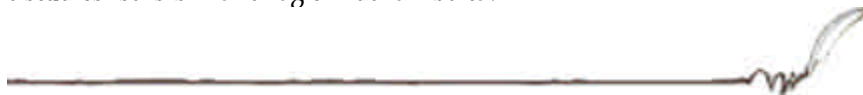
CHI SIAMO



L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale.

L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio.

Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.



COSA VOGLIAMO

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale.



In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.