

## LE SPINE DELLA FLAT TAX: COPERTURE ED EQUITÀ

di Maurizio Benetti

E' convinzione diffusa che il sistema fiscale italiano abbia bisogno di una profonda revisione per la sua complessità, per la sua mancanza di equità, per la sua incapacità di ottemperare con efficacia al principio di progressività dettato dall'art. 43 della Costituzione, per l'alto livello di evasione/elusione fiscale che lo caratterizza.

Che sia complesso lo testimonia il numero di pagine delle istruzioni per compilare la dichiarazioni dei redditi anche per un lavoratore dipendente o un pensionato; che non sia equo e corrispondente all'art. 43 lo testimoniano le varie tipologie di reddito non soggette a Irpef che sfuggono così alla progressività in concreto riservata quasi esclusivamente ai soli redditi da lavoro e da pensione e il problema dell'incapienza rispetto alle detrazioni; sull'evasione basta ricordare gli ultimi dati riportati nel Def appena presentato che indicano un'evasione tributaria media nel periodo 2014/16 di 96.7 miliardi, di cui 35 miliardi di tax gap dell'Iva, 33 miliardi di tax gap dei redditi da lavoro auton-

mo, 8 miliardi di tax gap dei redditi soggetti a Ires e poco meno di 8 miliardi di tax gap nell'Irap.

Detto questo si deve osservare che il livello di pressione fiscale esistente in un paese è strettamente legato al livello della spesa pubblica in rapporto al Pil e questo è a sua volta legato in buona misura alla spesa per la protezione sociale esistente.

Nei paesi in cui questa è alta lo è anche il livello di spesa pubblica e questo richiede necessariamente un'alta pressione fiscale. Mettere in discussione il livello della pressione fiscale significa, in concreto, mettere in discussione il livello di protezione sociale. In parte dei paesi dell'Unione Europea significherebbe mettere in discussione il modello di economia sociale di mercato.

Questo rapporto tra pressione fiscale e stato sociale non può essere dimenticato quando si parla di riforma del sistema fiscale: una modifica della sua struttura e/o una diversa ripartizione del carico fiscale tra i contribuenti sono una cosa, un taglio netto della pres-

sione fiscale senza indicare le coperture necessarie ad affrontarlo mette necessariamente in discussione il livello di tutela sociale.

### Le distorsioni dell'Irpef

Negli ultimi 25 anni la progressività per i redditi soggetti a Irpef è diminuita per i redditi molto alti grazie alla progressiva riduzione del numero degli scaglioni e alla eliminazione delle aliquote più alte, mentre è aumentata per i redditi medi e medio bassi che non hanno usufruito invece di una diminuzione delle aliquote medie e marginali. L'Irpef è andato via via restringendo nel tempo la sua base imponibile, concentrata sempre di più sui redditi da lavoro dipendente e da pensione. Nel 1990 l'incidenza dell'Irpef pagata dai lavoratori dipendenti e dai pensionati sull'Irpef totale era pari al 70.7 per cento, nel 2018 è pari al 79.3 per cento. Sempre nel 1990 l'incidenza dell'Irpef pagata dai lavoratori dipendenti sul totale delle imposte dirette era pari al 42.7 per cento. Da allora è aumentata costantemente sino al 59.7 per cento del 2018. Sui redditi da lavoro dipendente e da pensione pesano poi in misura sensibile le addizionali regionali e comunali che tra il 2008 e il 2018 sono aumentate rispettivamente del 45.4 per cento e del 65.9 per cento.

Scaglioni	Aliquota formale	Aliquota effettiva
8.150 - 15.000	23	27.5
15.000 - 28.000	27	31.5
28.000 - 55.000	38	41.6
55.000 - 75.000	41	41.0
oltre 75.000	43	43.0

Nello stesso periodo l'Irap è diminuita del 34.5 per cento e l'Ires del 26.2 per cento.

Non solo il peso dell'Irpef per lavoratori dipendenti e pensionati è oggi insostenibile e contribuisce, assieme ai contributi a carico delle imprese e dei lavoratori, a creare un elevato cuneo fiscale tra costo del lavoro e reddito netto, ma anche la sua struttura è penalizzante per la maggioranza dei lavoratori. Il meccanismo delle detrazioni decrescenti al crescere del reddito imponibile fa sì che le aliquote marginali effettive siano molte superiori a quelle teoriche fino ai 55.000 euro di reddito imponibile (fino ai 55.000 euro ci sono detrazioni per tipologie di reddito. Queste detrazioni sono decrescenti al crescere del reddito per cui l'aliquota marginale effettiva non è quella teorica dello scaglione ma quella che tiene conto della diminuzione della detrazione al crescere del reddito).

Questo comporta che un aumento contrattuale di 100 euro si traduce in un aumento netto in busta paga, senza considerare le addizionali locali, di 66 euro per una retribuzione inferiore ai 15.000

euro, di 62 euro per una retribuzione tra i 15.000 e i 28.000 euro, di 53 euro per una retribuzione tra i 28.000 e i 55.000 euro. Siamo inoltre al paradosso che un incremento di reddito per coloro che si trovano nello scaglione tra i 28.000 e i 55.000 euro di imponibile è soggetto a una aliquota fiscale superiore (41.6 per cento) rispetto a coloro il cui reddito si colloca nello scaglione superiore (41 per cento).

#### La flat tax per gli autonomi

Con la legge di bilancio per il 2019 il governo ha introdotto una flat tax per i lavoratori autonomi con ricavi fino a 65.000 euro. In realtà si tratta di un'estensione del regime forfettario già esistente per esercenti attività di impresa, arti o professioni con ricavi fino a 30.000 euro. L'aliquota prevista, sostitutiva dell'Irpef e delle addizionali locali e dell'Irap, è del 15 per cento.

A fronte del quadro esposto in precedenza delle distorsioni prodotte dall'attuale sistema fiscale e del peso abnorme che l'Irpef ha oggi sui redditi da lavoro dipendente e

da pensione e, in particolare, sui redditi medi e medio-bassi, si è intervenuto aumentando le disparità di trattamento tra autonomi da un lato e dipendenti e pensionati dall'altro senza minimamente toccare per questi ultimi il regime Irpef. Gli autonomi con ricavi inferiori a 65.000 euro potranno usufruire di una tassazione con aliquota al 15 per cento, dipendenti e pensionati con imponibili uguali saranno invece soggetti a Irpef progressiva.

Nella tavola 2 seguente si riporta un esempio di diversa tassazione per un lavoratore dipendente e un autonomo con reddito imponibile di 38.000 euro. A questo reddito si arriva per il lavoratore dipendente sottraendo dal reddito lordo i contributi sociali a suo carico (9.49); per il lavoratore autonomo sottraendo dai ricavi lordi inferiori a 65.000 euro, un abbattimento forfettario del 22 per cento e i contributi sociali a suo carico (24 per cento).

Dal 2020 la differenza aumenterà ancora dato che la legge di bilancio ha previsto per quell'anno una flat tax con aliquota pari al 20 per cento anche per esercenti attività di impresa, arti o professioni con compensi o ricavi tra i 65.000 e i 100.000 euro.

Oltre all'evidente diversità di trattamento tra differenti tipologie di reddito, una flat tax così costruita spinge decisamente una parte dei contribuenti verso l'evasione fiscale. Per tutti coloro che si av-

Tavola 2 - Irpef e regime forfettario		
	Lav. Dipendente in regime Irpef	Regime Forfettario
Ricavi		64.105,00
Reddito lordo (1)	41.985,00	50.000,00
Reddito imponibile (2)	38.000,00	38.000,00
Imposta Netta	10.144,00	5.700,00
Add Regionale	573,80	-
Add Comunale	247,00	-
Tot. Imposte	10.964,80	5.700,00
Reddito netto	27.035,20	32.300,00
Differenza		+5.264,80
(1) Abbattimento forfettario del 22 per cento		
(2) reddito lordo meno contributi Previdenziali (9.49 per cento dipendenti, 24 per cento autonomi)		

vicinano nel corso dell'anno alla soglia di ricavi di 65.000 euro sarà forte la spinta a non fatturare per non superare quel limite dato che il superamento comporterebbe il passaggio dal regime forfettario a quello progressivo con un sensibile aumento di imposta nazionale e locale. Lo stesso avverrà nel 2020 per coloro che si avvicineranno alla soglia dei 100.000 euro.

### Flat tax anche per gli altri redditi

La campagna elettorale della Lega era stata caratterizzata dalle proposte di quota 100 in campo pensionistico e da una flat tax generalizzata a livello fiscale. Mentre quota 100, pur con un parziale ridimensionamento rispetto alle proposte iniziali, è stata realizzata, la flat tax, come visto, si è tradotta solo in un ampliamento del

regime forfettario per i lavoratori autonomi.

Ora la flat tax generalizzata viene rilanciata sia nell'introduzione al Def, sia pure nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica<sup>1</sup>, sia nella mozione con cui la maggioranza lo ha approvato<sup>2</sup>.

Mancano tuttavia sia nel Def che

1) Dall'introduzione al Def: "In linea con il Contratto di Governo, si intende inoltre continuare, nel disegno di Legge di Bilancio per il prossimo anno, il processo di riforma delle imposte sui redditi ("flat tax") e di generale semplificazione del sistema fiscale, alleviando l'imposizione a carico dei ceti medi. Questo nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica definiti in questo documento".

2) Dalla mozione di maggioranza: "in linea con il Contratto di Governo, a continuare, nel disegno di legge di bilancio per il prossimo anno, il processo di riforma delle imposte sui redditi ("flat tax") e di generale semplificazione del sistema fiscale, alleviando l'imposizione a carico dei ceti medi".

nella mozione di maggioranza indicazioni su come sarà la flat tax in termini di aliquote e deduzioni, su cosa avverrà delle attuali deduzioni e detrazioni che accompagnano l'Irpef, elemento essenziale per capire in concreto i costi della flat tax, i tempi in cui sarà realizzata.

Il contratto di governo prevedeva una flat tax (quindi una quasi flat tax) a due aliquote (15 per cento fino a 80.000 euro, 20 per cento oltre) con deduzioni di 3.000 euro e con la base imponibile costituita dal reddito familiare. Nulla era detto nel Contratto di governo sulla permanenza o meno delle attuali deduzioni/detrazioni come nulla era detto sulle coperture.

Le stime fatte su questa proposta valutavano i costi, in termini di minori entrate, in non meno di 50 miliardi di euro, mentre secondo indiscrezioni giornalistiche stime non ufficiali fatte al Tesoro porta-

no i costi a 60 miliardi. E' chiaro che data l'attuale situazione di finanza pubblica, la bassa crescita prevista, la necessità di coprire le clausole di salvaguardia, appare impossibile coprire questa perdita di gettito a meno di una pressoché totale eliminazione di tutte le attuali detrazioni esistenti. Non basterebbero, infatti, interventi marginali o comunque parziali.

L'unica strada alternativa, a meno di non pensare a una nuova misura in deficit, sarebbe quella di un forte taglio della spesa pubblica ma, oltre alla possibile eliminazione di spese inutili, questo metterebbe in discussione, come ricordato all'inizio, l'entità della nostra spesa sociale.

La questione costi è ovviamente essenziale, ma non è l'unico problema sollevato dalla flat tax. Vi è un problema di equità, di riequilibrio della pressione fiscale tra tipologie di reddito, vi è un problema di progressività posto dall'art. 43 della Costituzione, vi è un problema di efficacia economica rispetto al sostegno, affermato anche nel Contratto di governo, alla domanda di consumo.

Come detto in precedenza negli ultimi 25 anni i redditi molto alti hanno goduto di una diminuzione della pressione fiscale, la flat tax si muove nella stessa direzione. I vantaggi fiscali sarebbero, infatti, fortemente cresciuti in funzione dell'aumentare del reddito, mentre bassi se non nulli sarebbero per i redditi medi e medio bassi. Lo testimoniano gli stessi progetti

fino ad oggi prospettati che prevedono per i redditi più bassi la possibilità di optare per l'attuale regime Irpef a fronte del più oneroso, per loro, regime di flat tax. La Voce stima che i vantaggi fiscali prodotti dall'ipotesi prevista nel contratto di governo andrebbero per il 50 per cento a favore del decile di reddito più elevato e per meno del 10 per cento ai 5 decili di reddito più bassi.

E' vero che anche un sistema di flat tax può essere nominalmente progressivo tramite una o più deduzioni. Qualsiasi studente di scienza della finanza conosce la progressività per deduzione o detrazione. Ma questa progressività non ha nulla a che fare con quella prodotta da un sistema a scaglioni con aliquote crescenti. Una deduzione di reddito o una detrazione di imposta fissa producono una progressività accentuata sui livelli di reddito più bassi, ma il loro effetto si affievolisce fino ad annullarsi al crescere del livello di reddito. Se uno degli obiettivi di una riforma fiscale è quello di sostenere la domanda di consumo allora i vantaggi fiscali debbono essere riservati ai redditi medi e medio bassi esattamente il contrario di quello che farebbe la flat tax.

#### **Una flat tax per i redditi familiari fino a 50.000 euro**

A fronte dei problemi di costo di una flat tax generalizzata la Lega ha proposto di introdurre dal 2020 una flat tax per i redditi fa-

miliari fino a 50.000 euro. Se la proposta passasse avremmo nel 2020 un sistema fiscale per le persone fisiche così composto:

- un regime di flat tax individuale per i lavoratori autonomi con aliquota del 15 per cento con ricavi fino a 65.000 euro e aliquota del 20 per cento con ricavi tra i 65.000 e i 100.000 euro;
- un regime di flat tax per i redditi familiari fino a 50.000 euro;
- l'attuale regime Irpef progressivo, comprese deduzioni e detrazioni, per gli autonomi con ricavi individuali sopra i 100.000 euro e per i contribuenti in generale con redditi familiari o individuali sopra i 50.000 euro.

Come semplificazione del sistema fiscale non è male. Il primo problema per un contribuente sarebbe quello di dover scegliere per quale regime optare; un lavoratore autonomo ad esempio potrebbe trovarsi a dover/poter scegliere tra il regime a lui riservato o quello previsto per i redditi familiari. Più complesso ancora il caso di famiglie i cui componenti hanno redditi di natura diversa. Insomma ampie prospettive di lavoro per i commercialisti.

Sia pure con effetti ridotti anche un flat tax così limitata produce una riduzione di gettito. La Lega stima che sia di 12 miliardi, altri portano i costi a 17 miliardi. Si tratta comunque di costi notevoli che si andrebbero ad aggiungere a quelli necessari per eliminare la

Tavola 3 - Raffronto Irpef - Flat Tax					
Retr. imponibile	Regime Irpef(1)		Regime flat tax (2)		Variazione Retr. Netta
	Imp. + bonus	Retr. Netta	Imposta	Retr. Netta	
<b>Lavoratore singolo</b>					
15	926	14.074	1.8	13.2	-874
20	2.501	17.499	2.6	17.5	-49
25	4.269	20.731	3.3	21.7	969
<b>Lavoratore con coniuge a carico</b>					
15	240	14.76	1.4	13.7	-1.11
20	1.811	18.189	2.1	17.9	-289
21	2.126	18.874	2.3	18.8	-124
22	2.441	19.559	2.4	19.6	41
25	3.579	21.421	2.9	22.2	729
(1) Irpef calcolata con le attuali detrazioni per lavoro e per carichi familiari					
(2) Flat tax calcolata con deduzione di 3.000 euro per ogni componente della famiglia (3.000 per il lavoratore singolo, 6.000 per lavoratore con coniuge a carico)					

clausola di salvaguardia del 2020, 23 miliardi, e alle mancate entrate prodotte dalla minore crescita economica rispetto a quella prevista.

Una possibile fonte di copertura, sia pure parziale, sarebbe data, secondo alcune ipotesi, dall'eliminazione del bonus Renzi che vale oggi poco meno di 10 miliardi. La sua eliminazione, tuttavia, renderebbe per una parte di coloro che oggi lo percepiscono, come vedremo più avanti, meno favorevole il regime di flat tax rispetto a quello attuale e se fosse prevista la possibilità di scelta per il contribuente il bonus continuerebbe almeno in parte ad essere erogato.

L'esistenza di soglie di ricavi/red-diti oltre il quale resta in vigore l'attuale regime Irpef produce effetti paradossali. Abbiamo visto come la soglia per gli autonomi costituisca di fatto un incentivo a

non fatturare per tutti coloro che hanno ricavi nei pressi della soglia. Lo stesso vale per una famiglia con redditi da lavoro autonomo prossimi ai 50.000 euro. Per i lavoratori dipendenti il problema è ovviamente più complesso data la presenza del sostituto d'imposta.

Un aumento contrattuale o un passaggio di categoria che portasse la retribuzione individuale per un lavoratore single o il reddito familiare appena sopra i 50.000 euro avrebbe come effetto un forte aumento della pressione fiscale e una conseguente diminuzione della retribuzione netta per il passaggio da un regime di flat tax a un regime con Irpef progressiva. Nel caso ad esempio di una retribuzione lorda che salisse da 48.000 a 52.000 euro, il cambio di regime fiscale causerebbe una diminu-

zione della retribuzione netta di 5.220 euro. Il lavoratore dovrebbe rifiutare l'aumento retributivo lordo? Analogamente un lavoratore con una retribuzione imponibile di 52.000 euro dovrebbe chiedere una sua diminuzione per scendere sotto i 50.000 euro e godere così di un sensibile aumento della retribuzione netta?

Nella tavola 3 seguente è riportato il raffronto per alcuni valori di retribuzione imponibile in regime di Irpef e di flat tax.

Per retribuzioni da lavoro dipendente fino a 20/21.000 euro che oggi usufruiscono del bonus Renzi il passaggio al nuovo regime non sarebbe conveniente se questo comportasse l'abolizione del bonus e se non fosse prevista la possibilità di optare per l'attuale regime Irpef, questi lavoratori

Reddito Familiare	Regime Irpef(1)		Regime flat tax (2)		Variazione Redd. Netto
	Imp + bonus	Redd Netto	Imposta	Redd Netto	
<b>Famiglia bireddito (3)</b>					
30	1.851	28.149	3.6	26.4	-1.749
40	5.002	34.998	5.1	34.9	-98
48	7.523	40.477	6.3	41.7	1.223
<b>Famiglia monoreddito</b>					
30	6.104	23.896	3.6	26.4	2.504
40	10.287	29.713	5.1	34.9	5.187
48	13.754	34.246	6.3	41.7	7.454
(1) Irpef calcolata con le attuali detrazioni per lavoro e per carichi familiari					
(2) Flat tax calcolata con la deduzione di 3.000 euro per ogni componente della famiglia					
(3) Somma di due redditi uguali					

subirebbero una diminuzione di retribuzione netta.

Sopra questa soglia la flat tax assicura vantaggi crescenti all'aumentare dell'imponibile.

A parità di reddito familiare la flat tax favorisce le famiglie monoreddito rispetto a quelle bireddito. Nella tabella successiva sono riportati i carichi fiscali con Irpef e flat tax di famiglie mono e bireddito.

E' evidente il maggior vantaggio in termini di aumento del reddito netto per le famiglie monoreddito. Per i redditi familiari più bassi la flat tax si traduce anzi in una diminuzione di reddito netto per effetto principalmente della perdita del bonus che in questo caso è doppia dato che nell'attuale regime spetterebbe ad entrambi i coniugi. Per i redditi più alti il vantaggio è dato dal fatto che il

prelievo fiscale nel regime Irpef colpisce in maniera progressiva e che quindi un reddito di 48.000 è tassato più pesantemente della somma di due redditi di 24.000 euro tassati autonomamente.

La presenza della soglia pone anche problemi rispetto a un eventuale secondo lavoro. In presenza di un reddito non lontano dalla soglia, supponiamo 40.000 euro, l'eventuale aggiunta di un secondo reddito di ammontare non alto ma sufficiente comunque a superare la soglia è di fatto scoraggiato. La presenza di un secondo reddito di 12.000 aumenterebbe certamente il reddito netto familiare ma renderebbe soggetti entrambi i redditi all'Irpef progressiva con l'imposta che salirebbe da 5.100 euro, in assenza di secondo reddito, a 11.077 in sua presenza. In pratica il superamento della soglia si por-

terebbe via la metà dell'aumento di reddito lordo, con una pressione fiscale sul reddito familiare che passerebbe dal 12.75 per cento al 21.3 per cento. E' chiaro che in questo caso il secondo lavoro familiare sarebbe molto meno conveniente e, di fatto, questo riguarderebbe soprattutto il lavoro femminile.

La flat tax, sia quella prevista dal Contratto di governo sia quella limitata ai 50.000 euro, prende a riferimento il reddito familiare. Questo riferimento solleva un problema di Costituzionalità analogo a quello rilevato dalla Corte Costituzionale nel 1976 (sentenza 179) che portò all'abolizione del cumulo dei redditi inizialmente previsto dall'Irpef.

La struttura a due aliquote prevista nel Contratto di governo e la soglia di 50.000 euro prevista

dall'ultima proposta determinano un trattamento fiscale diverso a parità di capacità contributiva tra singoli individui o coppie non sposate e coppie sposate. Nel caso della flat tax prevista dal Contratto le coppie sposate per effetto del cumulo potrebbero essere soggette alla seconda aliquota a differenza dei singoli e delle coppie non sposate mentre nel caso della soglia le coppie sposate, sempre per effetto del cumulo, potrebbero superarla con un aggravio di imposizione diversamente dai contribuenti singoli o dalle coppie non sposate.

Per riassumere la proposta di flat tax per redditi familiari fino a 50.000 euro ha un problema di copertura;

se finanziata dal bonus, produce un aggravio fiscale per le retribuzioni singole fino a 20/21.000 euro e per i bireddito familiari fino a 40.000 euro; favorisce le famiglie monoreddito rispetto a quelle bireddito; produce un paradossale effetto soglia che si aggiunge a quello prodotto dalla flat tax per gli autonomi; scoraggia il lavoro femminile; presenta un problema di costituzionalità; rende ancora più complesso il nostro sistema fiscale.

Più seriamente, come proposto dalla Cisl, sarebbe il caso di pensare ad una riforma che ridisegni scaglioni, aliquote e detrazioni, che mantenga e anche rinforzi la progressività dell'imposta ampliando i redditi inclusi nella base

imponibile, che diminuisca la progressività e il carico fiscale per i redditi medi e medio-bassi, che preveda un'imposta negativa per gli incapienti, che riveda assieme assegni familiari e detrazioni per carichi di famiglia.

