

LUISS



Dipartimento
di Scienze Politiche

Cattedra Politica Economica

FLAT TAX: IL CASO DELL'ESTONIA E DELLA RUSSIA

Prof. Paolo Garonna

RELATORE

Graziano Allera
Matr. 084752

CANDIDATO

Anno Accademico 2019/2020

INDICE

INTRODUZIONE	pag. 3
1. LA FLAT TAX	
1.1 Che cos'è la flat tax? Origini e caratteristiche	pag. 5
1.2 Esperienze applicative. Peculiarità del caso "Europa dell'est"	pag. 13
1.3 Analisi Critica. Pro e contro	pag. 20
2. LA FLAT TAX IN ESTONIA	
2.1 Origini e contesto politico sociale nel quale si sviluppa la flat tax in Estonia	pag. 23
2.2 Caratteristiche della flat tax in Estonia	pag. 24
2.3 Risultati ottenuti e crescita	pag. 26
3. LA FLAT TAX IN RUSSIA	
3.1 Origini e contesto politico sociale nel quale si sviluppa la flat tax in Russia	pag. 31
3.2 Caratteristiche della flat tax in Russia	pag. 33
3.3 Risultati ottenuti e crescita	pag. 37
CONCLUSIONI	pag. 41
BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA	pag. 43
ABSTRACT	pag. 45

INTRODUZIONE

Con il termine flat tax indichiamo un sistema fiscale non progressivo in cui si applica una sola aliquota indipendentemente dal livello di reddito dei singoli. Sistemi di flat tax sono stati introdotti con la speranza di stimolare la crescita, inoltre semplificano il sistema rispetto a modelli con più aliquote. Oggi la flat tax è al centro delle discussioni poiché negli ultimi anni questo sistema fiscale ha suscitato parecchio interesse in diversi politici, giornalisti ed economisti che, considerando il generale malcontento associato al sistema fiscale attualmente vigente, ne hanno approfondito lo studio e ipotizzato un'adozione. Sorgono diversi dubbi riguardo alla flat tax, infatti vi si domanda se realmente questo sistema fiscale non progressivo riesca a stimolare la crescita, ad aumentare il gettito impositivo, a semplificare il sistema o a diminuire l'evasione fiscale. Quest'elaborato nasce, appunto, con l'intento di mettere di in mostra i punti focali e caratteristici della flat tax, ma soprattutto con l'intenzione di togliere qualche dubbio riguardo la crescita che si riesce ad ottenere tramite l'applicazione di questo regime fiscale ad aliquota unica, ciò viene fatto analizzando i casi di applicazione del primo paese in Europa ad introdurla, ovvero l'Estonia, e del paese che si pensa abbia raggiunto il risultato più importante tramite l'applicazione della flat tax, ovvero la Russia. Il lavoro svolto parte analizzando le caratteristiche della flat tax, risaltando la prima idea, ai tempi rivoluzionaria, di imposta ad aliquota unica di Milton Friedman descritta nel libro *"Capitalismo e libertà"* del 1962 e passando per l'analisi effettuata dagli altri due economisti americani Alvin Rabushka e Robert Hall nel loro libro *"The Flat Tax"*. Nella seconda parte del primo capitolo, verranno messi in mostra i motivi e i risultati ottenuti dalla peculiare espansione della flat tax nei paesi dell'Europa dell'est, che dopo la caduta del Unione Sovietica, avevano l'intenzione di rendersi esecutori del proprio rinnovamento tramite alcune proposte di stampo liberista, con l'obiettivo di attirare maggiori investimenti esteri. Nell'ultima parte del primo capitolo, infine, viene effettuata un'analisi critica mettendo in mostra i pro e i contro dell'applicazione del sistema fiscale ad aliquota unica, con l'obiettivo di mettere in evidenza quali siano le possibili conseguenze di questo regime d'imposizione fiscale sull'economia di un paese. Nel secondo e terzo capitolo, come già anticipato in precedenza, vengono mostrati ed analizzati i risultati ottenuti da Estonia e Russia partendo da un'analisi delle origini e del contesto politico istituzionale nel quale si sviluppa la flat tax nei due paesi. E infine, prima di analizzare i risultati ottenuti e la crescita avuta da Estonia e Russia, vengono mostrate le diverse caratteristiche della

flat tax estone e di quella russa. Questo confronto è fondamentale per capire realmente come l'applicazione della flat tax, seppur con caratteristiche e risorse diverse, riesca ad essere proficua per due paesi con condizioni differenti.

CAPITOLO 1

LA FLAT TAX

Il seguente capitolo tenta di fornire al lettore un'idea chiara di cosa sia la flat tax che verrà spiegata e analizzata, partendo dal suo concetto di base e dai suoi primi ideatori e pensatori.

Dopo una prima analisi passeremo ad analizzare la sua evoluzione ma soprattutto analizzeremo la genesi delle iniziative politiche che hanno consentito una sua diffusione soprattutto nell'Europa dell'Est. Infine, faremo un'analisi critica, cercando di mettere in luce i pro e i contro dell'applicazione di questa tassa piatta.

1.1 Che cos'è la flat tax? Origini e Caratteristiche

La *Flat Tax* o semplicemente la cosiddetta tassa piatta è l'idea di un sistema fiscale non progressivo dove, essenzialmente, come deducibile anche dal nome della tassa stessa, ad ogni contribuente viene applicata una aliquota fissa indipendentemente dal loro livello di reddito, al netto, però, di eventuali deduzioni o detrazioni fiscali che verrebbero concesse per esempio ai redditi più alti¹. Più specificamente è un sistema fiscale che prevede che il debito d'imposta del singolo contribuente sia determinato in un'aliquota fissa calcolata su una certa base imponibile. Ma da dove nasce questa idea di tassa piatta? Ma La prima formulazione della flat tax, che ai tempi rappresentava un vero e proprio esperimento economico, è addirittura del 1956, grazie a Milton Friedman in un discorso tenuto al *Claremont College* in California. Friedman è uno dei maggiori esponenti della scuola di Chicago nonché premio Nobel per l'economia nel 1976 e anche consigliere della Thatcher, di Nixon e, soprattutto, di Reagan nella stagione della sfrenata svolta liberista dell'economia americana, protrattasi per quasi un decennio (1981-1989).² Nel suo libro "*Capitalismo e Libertà*", pubblicato per la prima volta nel 1962, vengono delineate alcune proposte rivoluzionarie di politica economica, tra queste vi è anche la flat tax, cioè l'imposta ad aliquota unica con la possibile deduzione solamente per le spese che hanno concorso a formare tale reddito e, inoltre, la salvaguardia dei redditi più bassi attraverso la previsione di soglie al di sotto delle quali si configura una "*no tax area*", ovvero esenzione totale. Questa

¹ <https://economiafinanzaonline.it/cose-la-flat-tax/guide/>

² <https://www.diritto.it/a-proposito-di-una-radicale-riforma-del-sistema-fiscale-italiano-appunti-sulla-flat-rate-tax/>

rivoluzionaria idea viene proposta come alternativa al tradizionale modello fiscale progressivo, messo in cattiva luce dallo stesso Friedman poiché poco adatto alla equa redistribuzione del reddito, dato che le imposte progressive sul reddito avrebbero beneficiato le classi di reddito più alte, grazie alle deduzioni e detrazioni su quest'ultime e, in aggiunta, questo modello si pensava fosse direttamente proporzionale alla crescita della spesa pubblica, senza innescare alcuna dinamica espansiva del sistema economico.³ Inoltre, si evince dal suo libro, che il sistema fiscale non progressivo basato sulla flat tax sia assolutamente positivo per il sistema in termini di efficienza, semplicità, redistribuzione del reddito e lotta alla povertà ma soprattutto per non distorcere gli incentivi e rendere il sistema tributario comprensibile e trasparente.⁴ Quindi, Friedman dopo aver teorizzato, analizzato e perfezionato la flat tax, la propone come modello fiscale negli Stati Uniti con un'aliquota fissa al 23,5% con la sicurezza che tale tassa piatta *“produrrebbe un gettito superiore a quello prodotto dal sistema progressivo, poiché verrebbe dichiarato un ammontare superiore di reddito imponibile”*, riducendo elusione ed evasione fiscale ma soprattutto, come detto prima, *“produrrebbe un uso più efficiente delle risorse e un reddito più elevato”*.⁵ Dopo l'introduzione del concetto da parte di Friedman, la flat tax viene in seguito ripresa da numerosi economisti che stupiti da questo sistema fiscale cercarono di approfondire e applicare meglio la flat tax, tra questi vi sono Robert E. Hall e Alvin Rabushka, due economisti statunitensi che scrissero un articolo sul Wall Street Journal il 10 dicembre 1981 intitolato *“A Proposal to Simplify our Tax System”* in cui i due prospettavano l'applicazione della cosiddetta tassa piatta. Avendo stupito la maggior parte dell'opinione pubblica, nel 1985 scrissero il libro *“The Flat Tax”* approfondendo, esemplificando e mettendo in pratica l'idea di Friedman. Secondo Rabushka *“una flat tax è 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 a mano a mano che il loro reddito imponibile cresce”*.⁶

³ Vedi nota 2

⁴ Friedman M., *“Capitalismo e Libertà”*, IBL libri, Milano, 2010

⁵ Ibidem

⁶ Rabushka A., *“Semplicità ed equità: le virtù della Flat Tax”* IBL Occasional Papers

Anch'essi sono convinti quindi che il sistema della flat tax abbia una progressione congrua, mentre invece un sistema progressivo genera delle differenze e incongruenze nel carico tributario, quindi vengono originati fenomeni di elusione fiscale. Perciò l'obiettivo primario della flat tax è quello di applicare la stessa aliquota su tutti i redditi.⁷

L'unico elemento di progressività è introdotto tramite una deduzione dall'imponibile che viene attribuita alle famiglie e ai singoli contribuenti e che rimane uguale per tutti i range di reddito. In questo modo vengono rimpiazzate tutte le detrazioni e deduzioni precedentemente esistenti. Pertanto, le famiglie con reddito minore della deduzione saranno totalmente esentate dall'imposizione, invece, coloro i quali superino tale soglia, verseranno l'imposta solamente sulla parte eccedente. Benché, l'aliquota marginale risulti quindi uguale per tutti, quella media, risulta a mano a mano crescente, dato che la deduzione pesa in maniera sempre minore all'aumentare del reddito del contribuente, fino a che non arrivi a non avere sostanzialmente nessun peso se viene applicata a redditi alquanto elevati. Sicuramente, la mancata connessione con l'inflazione è uno dei motivi che ha portato Hall e Rabushka a criticare l'aliquota progressiva, dato che, le fasce di reddito rimanendo fisse, non si indicizzano al tasso d'inflazione. In questo modo, vi è la possibilità del fiscal drag (progressione per fasce), dato che tutti i contribuenti avanzerebbero verso fasce d'aliquota più alte, senza che siano aumentate, però, le possibilità di consumo quindi di risparmio.

L'idea di Rabushka e Hall si basa principalmente sul fondamento teorico dell'assunto virtuoso concernente il recupero di imposte generato da una riduzione delle tasse, enunciato dal Prof. Laffer nel 1980.

⁷ Rabushka A., Hall R., "The Flat Tax", Hoover Inst Pr, Stanford US, 1985

Confronto tra l'effettivo carico tributario e quello della "Flat Tax" suddiviso per fasce di reddito

	Imposta vigente	Flat Tax
\$7.800	\$7	0
\$12.500	\$157	0
\$17.500	\$567	0
\$22.500	\$1.346	\$525
\$27.500	\$2.020	\$1.483
\$35.000	\$3.027	\$2.894
\$44.500	\$4.375	\$4.758
\$60.000	\$7.338	\$7.734
\$85.000	\$12.786	\$12.475
\$130.000	\$23.554	\$21.028

Tabella 1. La tabella mostra che per ogni fascia di reddito l'imposta sulle retribuzioni della "Flat Tax" sarebbe meno gravosa rispetto all'attuale imposta sul reddito delle persone fisiche e che solo per due fasce comporterebbe un onere leggermente superiore.⁸

La flat tax proposta dai due deve assumere le sembianze di un sistema integrato dove all'interno vi sono due dichiarazioni di reddito: una per il reddito d'impresa e una per il reddito derivante da stipendi e salari. Nonostante vi sono due tipi di reddito, è importante qualificarli sotto un unico sistema integrato che prevede uguale tassazione per tutti e due i tipi di reddito. *"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".*⁹

Inoltre, *"la flat tax si fonda sui principi economici supply-side secondo i quali 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."*¹⁰ Da ciò si evince che secondo i due economisti statunitensi sui risparmi non

⁸ Vedi nota 7

⁹ Vedi nota 6

¹⁰ ibidem

dovrebbe gravare alcuna imposta in modo da poter incrementare il lavoro, l'investimento ma soprattutto per tutelare i risparmi. Perciò capiamo che ogni investimento trae origine dal risparmio. Lo scopo è, quindi, quello di aumentare la libertà individuale consentendo agli individui di conservare una quantità maggiore di quel che guadagna.

Hall e Rabushka propongono una aliquota al 19% con l'eliminazione di tutti i tipi di detrazione e deduzione, fatta eccezione per la deduzione relativa al nucleo familiare, dato che a loro dire *“la Flat tax con un'aliquota bassa ed unica del 19% potenzierebbe l'efficienza dell'economia americana”*¹¹. La caratteristica principale del sistema da loro proposto è la semplicità, poiché con il sistema fiscale progressivo definito *“macchinoso e astruso”* viene proliferata l'evasione fiscale perché vengono ricercati degli espedienti e scorciatoie nella legge e dato ciò viene meno la collaborazione tra cittadino ed erario. Inoltre, con il sistema basato sulla “Flat Tax” la dichiarazione dei redditi viene effettuata in un modellino formato cartolina postale. Ciò sta a significare che questo sistema non progressivo identifica un sistema fiscale semplice e trasparente che richiede pochi passaggi molto elementari, al contrario dell'insopportabile ingarbugliamento di moduli e supplementi previsti spesso per il sistema fiscale progressivo.

¹¹ Vedi nota 7

Il gettito fiscale della “Flat Tax” rapportato al gettito fiscale effettivo

Riga	Reddito o gettito	Miliardi di dollari
1	Prodotto interno lordo	\$6,374
2	Imposte indirette sulle aziende	431
3	Reddito incluso nel PIL ma non nella base imponibile	217
4	Salari, stipendi e pensioni (retribuzioni)	3,100
5	Investimenti	723
6	Base imponibile: attività produttive (riga 1 meno le righe dalla 2 alla 5)	1,903
7	Gettito dell'imposta sulle attività produttive (19% della riga 6)	362
8	Esenzioni individuali	1,705
9	Base imponibile dell'imposta sui salari (riga 4 meno riga 8)	1,395
10	Gettito dell'imposta sui salari (19% della riga 9)	265
11	Gettito fiscale totale della “Flat Tax” (riga 7 più riga 10)	627
12	Gettito fiscale: imposta sul reddito delle persone fisiche	510
13	Gettito fiscale: imposta sul reddito delle società	118
14	Gettito fiscale effettivo (linea 12 più linea 13)	627

Tabella 2. basata sull’U.S. National Income and Product Accounts (determinazione del reddito nazionale e del prodotto nazionale) per il 1993, riporta le entrate che sarebbero state generate dalla “Flat Tax” per quell’anno. ¹²

¹² Vedi nota 7

Dichiarazione dei redditi dell'imposta sui compensi

Modello 1 – imposta individuale sulle retribuzioni nel 1995

Nome (in caso di dichiarazione congiunta specificare anche quello del coniuge)		
Cognome		
Codice fiscale individuale / Codice fiscale del coniuge		
Indirizzo aggiornato (completo di civico)		
Contea, città, Stato e codice postale	Occupazione	Occupazione del coniuge
1 Stipendi e salari		1
2 Pensioni e prestazioni pensionistiche		2
3 Reddito totale (riga 1 più riga 2)		3
4 Esenzioni personali		
(a) \$16.500 per le coppie sposate con dichiarazione congiunta		4 (a)
(b) \$9.500 per i single		4 (b)
(c) \$14.000 per i capifamiglia single		4 (c)
5 Familiari a carico (escluso il coniuge)		5
6 Esenzioni personali per i familiari a carico (riga 5 moltiplicata per \$4.500)		6
7 Totale esenzioni (riga 4 più riga 6)		7
8 Reddito imponibile (riga 3 meno riga 7 se valore positivo, altrimenti zero)		8
9 Imposta (19% della riga 8)		9
10 Ammontare d'imposta detratto dal datore di lavoro		10
11 Onere fiscale (riga 9 meno riga 10 se valore positivo)		11
12 Rimborso dovuto (riga 10 meno riga 9 se positivo)		12

Tabella 3. Il modulo di compilazione per l'imposta sui compensi nel formato "cartolina postale".¹³

¹³ Vedi nota 7

Dichiarazione dei redditi delle attività produttive/autonome

Modello 2 – imposta sulle attività non subordinate 1995

Nome dell'azienda	Codice di identificazione del titolare
Indirizzo	Contea
Città, Stato e codice postale	Prodotto principale

1 Fatturato lordo generato dalle vendite	1
2 Spese deducibili	
(a) acquisto di beni, servizi e materiali	2 (a)
(b) salari, stipendi e pensioni	2 (b)
(c) acquisto di beni strumentali, strutture ed immobili	2 (c)
3 Spese deducibili totali (somma riga 2(a), 2(b), 2(c))	3
4 Reddito imponibile (riga 1 meno riga 3)	4
5 Imposta (19% della riga 4)	5
6 Perdite fiscali riportabili a nuovo del 1994	6
7 Interessi sulle perdite fiscali riportabili a nuovo (6% riga 6)	7
8 Perdite fiscali riportabili a nuovo per il 1995 (riga 6 più riga 7)	8
9 Onere fiscale (riga 5 meno riga 8 se positivo)	9
10 Perdite fiscali riportabili a nuovo per il 1996 (riga 8 meno riga 5 se positivo)	10

Tabella 4. Modulo di compilazione per la dichiarazione dei redditi delle attività produttive/autonome nel formato “cartolina postale”¹⁴

¹⁴ Vedi nota 7

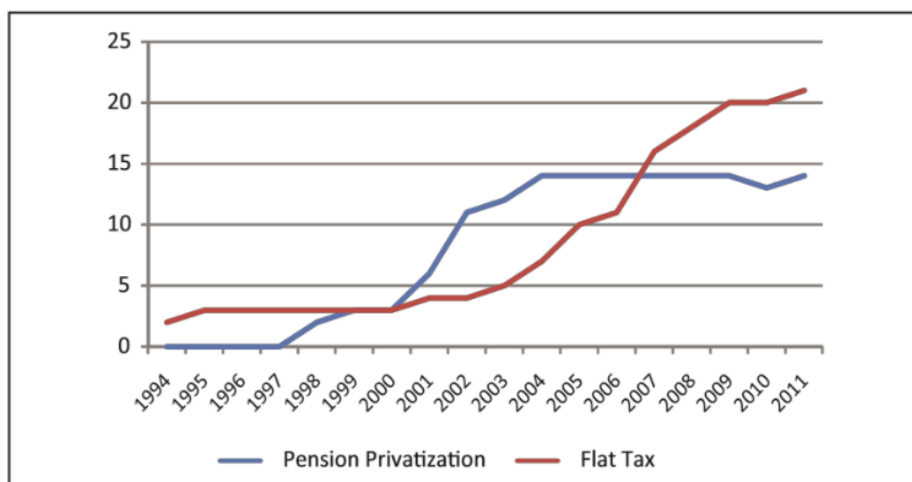
Infine, analizzando i punti focali del loro progetto, percepiamo che, la flat tax da loro proposta, è caratterizzata dai seguenti aspetti essenziali:

- Espelle il codice fiscale dell'economia poiché l'obiettivo è quello di ricavare un gettito senza tenere sotto scacco gli individui e le aziende;
- Favorisce, come detto prima, gli investimenti dato che qualsiasi investimento del primo anno viene detratto totalmente;
- Non è discriminatoria ma imparziale, infatti tratta nello stesso modo ogni individuo, famiglia o impresa. Ciò consolida la libertà economica individuale, senza "punire" il successo.
- Semplifica fortemente il fisco ed è totalmente trasparente. Basta seguire i due moduli di dichiarazione, per aziende e individui, proposti. Non c'è niente di complicato per seguire il sistema.
- Favorisce lo sviluppo economico. Rispetto ad un'imposta progressiva, un'aliquota fissa minore, produrrebbe una crescita più importante.
- È semplice nell'amministrazione della stessa. Il reddito derivante dal cash flow delle imprese viene esatto alla fonte, tranne l'imposta sugli stipendi che viene trattenuta alla fonte e trasferita direttamente al fisco.
- Vengono aumentati i sostegni individuali al lavoro, al risparmio, all'investimento, al risparmio e all'assunzione del rischio da parte dell'impresa. Infatti, l'aliquota d'imposta fissa della flat tax è inferiore all'aliquota massima nei sistemi fiscali progressivi.
- Elimina le attività di lobbying da parte dei gruppi d'interesse.

1.2 Esperienze applicative. Peculiarità del caso "Europa dell'est"

Nonostante il grande successo riscosso, soprattutto in ambito accademico politico, da Hall e Rabushka, grazie alle loro idee rivoluzionarie, forse non sempre concepite a pieno o forse in alcuni contesti irrealizzabili, la loro idea di tassa piatta non è mai riuscita ad imporsi in un contesto reale. Ciò non toglie che le loro idee e le loro proposte hanno smosso qualcosa a livello politico-economico, dato che molti paesi, soprattutto nell'Europa dell'est hanno scelto di adottare modelli di imposizione fiscale che si rifacevano alle proposte dei famosi economisti americani già citati. Il paradosso è proprio che, nonostante l'idea di flat tax sia nata proprio negli Stati Uniti grazie ai suoi ideatori Friedman, Hall e Rabushka che non sono riusciti ad imporla

nel proprio stato di appartenenza nonostante un timido avvicinamento avvenuto tramite la riforma fiscale durante l'amministrazione Regan, la flat tax trova la sua concreta applicazione in paesi dell'ex Unione Sovietica dopo quasi cinquant'anni di Guerra Fredda. Sicuramente, il 9 novembre 1989, la caduta dell'ultimo baluardo della Guerra Fredda, ha significato molto per l'intero mondo, ma è stato anche il momento di rinascita per molti Stati nell'Europa orientale. La grande spinta riformista dei primi anni '90, che ha investito la maggior parte dei paesi dell'Europa dell'est, soprattutto, quelli appartenenti all'ex Unione Sovietica, aveva l'obiettivo di rilanciare l'economia e di attirare investitori dall'estero. Oltre a ciò, l'obiettivo dei postcomunisti era, appunto, levarsi di dosso questo appellativo, ormai divenuto dispregiativo, cercando di rendersi esecutori del proprio rinnovamento tramite alcune proposte di stampo liberista. Infatti, diversi cambiamenti colpirono molti paesi, soprattutto, al sistema pensionistico, con la privatizzazione delle pensioni, e al sistema fiscale con l'introduzione della flat tax, con l'intenzione di implementare l'integrazione economica sia a livello regionale che globale.



Fonte della figura: Appel, Orenstein, 2013. Pagina 124.

Tavola 1. Numero totale di postcomunisti che hanno introdotto la flat tax e la privatizzazione delle pensioni tra il 1994 e il 2012.

Ciò che ha portato all'introduzione e alla conseguente diffusione della flat tax, oltre alla svolta liberista, è stata la competizione tra i paesi dell'Europa orientale per attirare i capitali esteri. Il

processo imitativo che si instaurò tra i vari stati, portò alla diffusione di questo nuovo sistema fiscale, era basato su un meccanismo moltiplicativo, quindi, più stati applicavano la flat tax e più erano la possibilità di vederla applicata in un altro stato. La cosa incredibile è che nessuno stato europeo in precedenza aveva adottato la flat tax, quindi, questo meccanismo di emulazione si è instaurato solo nel momento in cui il primo paese postcomunista, ovvero l'Estonia nel 1994, ha introdotto la flat tax con un'aliquota unica al 26%. Come vediamo dalla tabella 5 abbiamo tre diverse ondate, la prima incominciò appunto con l'Estonia che, nei seguenti tre anni, fu emulata dalle altre Repubbliche baltiche, ovvero Lituania, sempre, nel 1994 e Lettonia nel 1997. Le ampie riforme fiscali attuate nel 2001 dalla Russia di Putin hanno portato, anche, all'introduzione della flat tax con un'aliquota unica al 13%, ciò causò una seconda ondata, infatti nel 2004 è il turno della Slovacchia che decise di emulare il sistema Russo, imponendo un'aliquota unica al 19%, nel 2004 tocca anche all'Ucraina con un'aliquota marginale al 13%, e in seguito nel 2005 seguirono Georgia che impose un'aliquota al 12% e la Romania, del neo primo ministro Basescu, che optò per un'aliquota al 16%. Inoltre, bisogna puntualizzare che Estonia, Lettonia, Slovacchia e Romania, oltre alla riforma della tassazione individuale, hanno scelto di optare per un'uguale riforma del reddito delle società, scegliendo appunto la stessa flat tax. L'obiettivo era quello di creare un sistema economico equilibrato. Possiamo notare dalla Tabella 5 come durante la prima ondata abbiamo l'introduzione di un'aliquota unica piuttosto alta, più vicina all'aliquota marginale maggiore del sistema previgente, mentre, la seconda ondata ha previsto aliquote più leggere, più prossime all'aliquota marginale inferiore della scala delle aliquote prima della riforma. Parliamo di una terza ondata a partire dal 2007, con il propagarsi della flat tax attraverso i Balcani occidentali, infatti, in quell'anno Macedonia, Albania e Montenegro decisero di adottarla scegliendo un'aliquota marginale rispettivamente al 12%, 20% poi abbassata al 10% dopo un anno e 9%. Nel 2008, cavalcarono l'onda Bulgaria, che scelse il 10% come tassa unica, e Repubblica Ceca che optò per il 23%. Nel 2010, invece, il parlamento ungherese, capeggiato dal primo ministro Orbán, votò per l'adozione della flat tax al 16% a partire dal 2011.¹⁵

La cospicua crescita avuta dai postcomunisti negli ultimi anni si pensa sia una conseguenza dell'applicazione di questo determinato sistema fiscale, in particolare, per i paesi Baltici. Però,

¹⁵ Appel, H., A. Orenstein, M., "Ideas versus resources: explaining the flat tax and pension privatization revolutions in Eastern Europe and the former Soviet Union". *Comparative Political Studies*, 2013

l'impatto dell'aliquota unica sulle casse pubbliche può essere rilevante e talvolta abbastanza dispendioso nel breve termine e nonostante la crescita economica mostrata durante gli anni, però, la maggior parte dei paesi ex Sovietici ha accumulato un deficit ingente. Ciò accadde anche se, in questi paesi, i deficit fiscali e il rapporto debito/PIL siano incrementati notevolmente sin da quando la flat tax è stata introdotta, ciò che ha contribuito a mantenere gli squilibri finanziari, è stato, sicuramente, un sistema di welfare più snello raggiunto mediante la privatizzazione del sistema pensionistico.¹⁶ Infatti, non sempre l'applicazione della flat tax è stata fruttuosa, come ad esempio nel caso dell'Islanda che nel 2007 impose una tassa fissa al 22,75%, ma nel 2010, dopo soli 3 anni, dovette tornare al sistema progressivo variabile, in quanto non furono conseguiti i risultati sperati, tramite l'applicazione della tassa unica. Ad oggi sono 37 i paesi che hanno scelto la flat tax come fondamento dei propri sistemi fiscali e difatti rimane in Russia e nella maggior parte delle repubbliche ex sovietiche ma è anche una caratteristica dei paradisi fiscali.

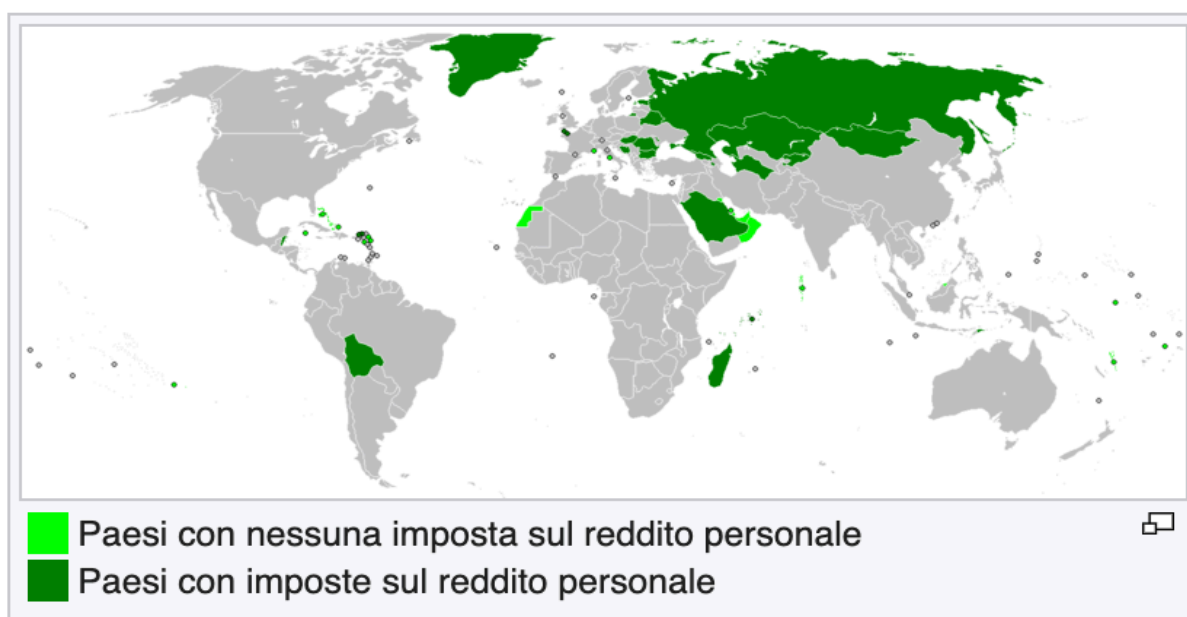


Tavola 2. I paesi che hanno adottato un regime fiscale di tipo flat tax.¹⁷

¹⁶ <https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2017/11/21/flat-tax-flop-lezione-est-europa/>

¹⁷ https://it.wikipedia.org/wiki/Flat_tax

Paese	Anno	Aliquote prima della riforma	Aliquota dopo la riforma
Estonia	1994	16-24-33	26
Lituania	1994	10-18-24-28-33	33
Lettonia	1997	10-25	25
Russia	2001	12-20-30	13
Slovacchia	2004	10-20-28-35-38	19
Ucraina	2004	10-15-20-30-40	13
Georgia	2005	12-15-17-20	12
Romania	2005	18-23-28-34-40	16
Bulgaria	2008	20-22-24	10
Repubblica Ceca	2008	12-19- 25-32	23,1
Ungheria	2011	17-32	16

Fonte della tabella: Appel, Orenstein, 2013. Pagina 136. Riformattata dall'autore.

Tabella 5. I principali stati che hanno attuato la riforma

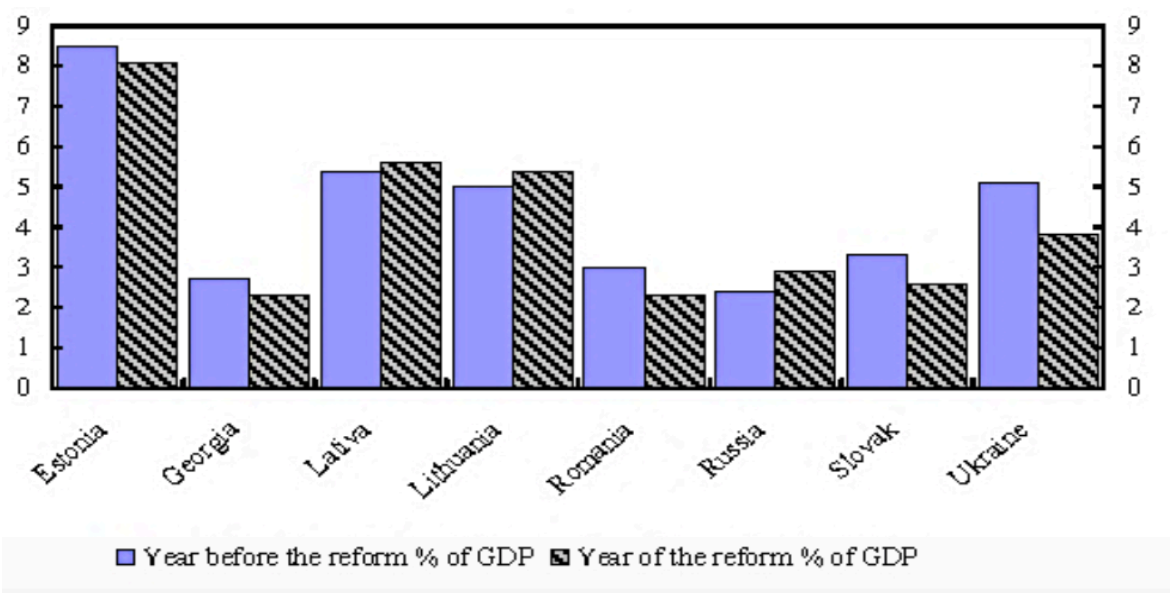


Tavola 3. Gettito imposta sul reddito personale (in percentuale al PIL) prima e dopo la riforma¹⁸

¹⁸ <https://informazioneefiscale.it>

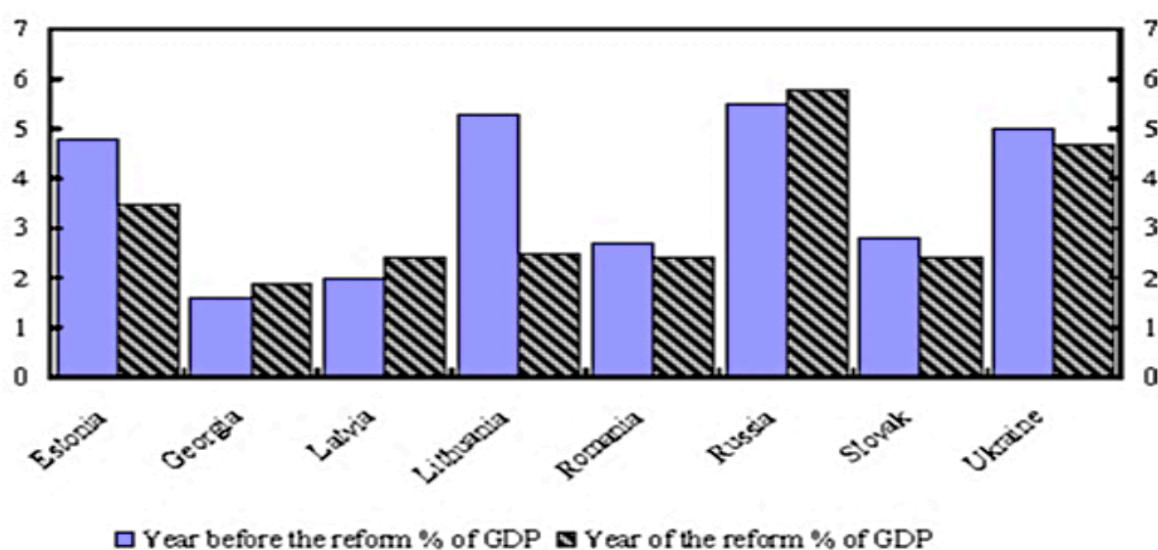


Tavola 4. Gettito imposta sul reddito delle società (in percentuale al PIL) prima e dopo la riforma¹⁹

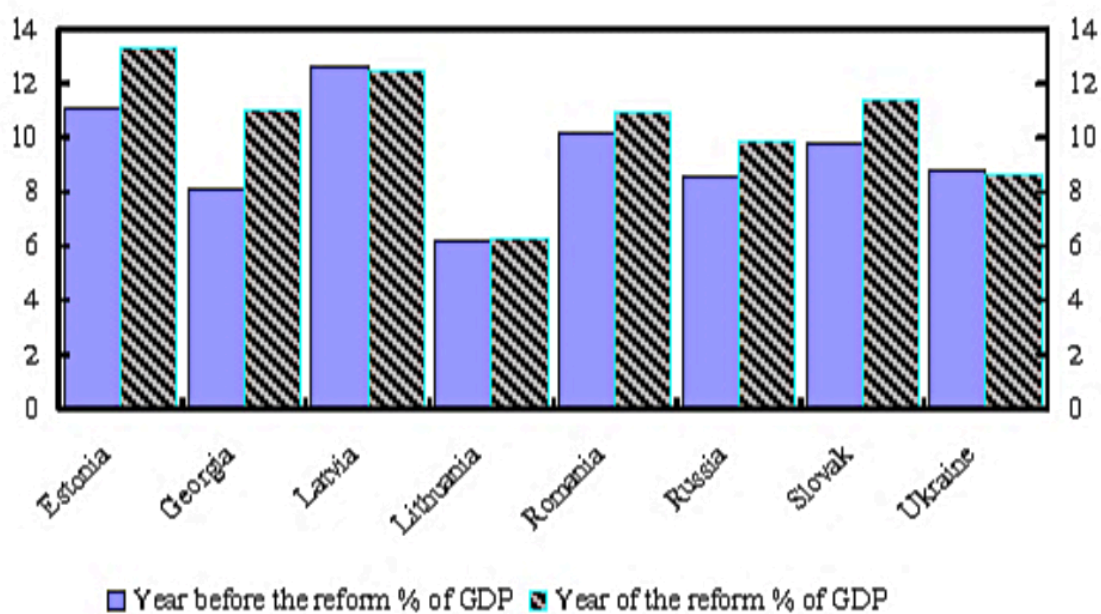


Tavola 5. Gettito delle imposte indirette (in percentuale al PIL) prima e dopo la riforma²⁰

¹⁹ Vedi nota 18

²⁰ Vedi nota 17

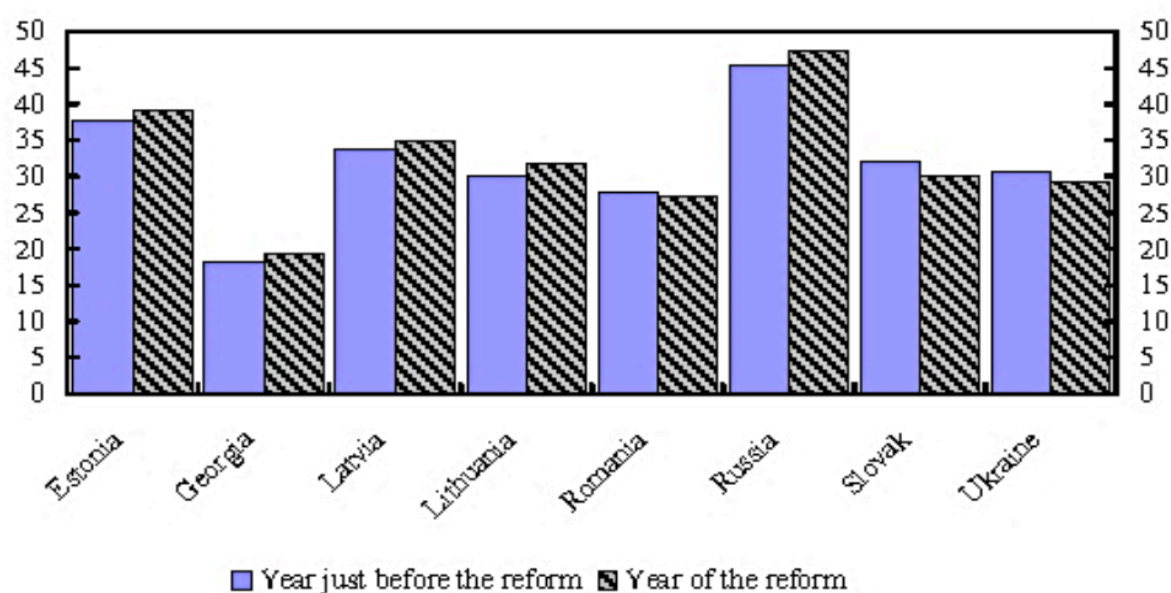


Tavola 6. Gettito totale (in percentuale al PIL), prima e dopo la riforma²¹

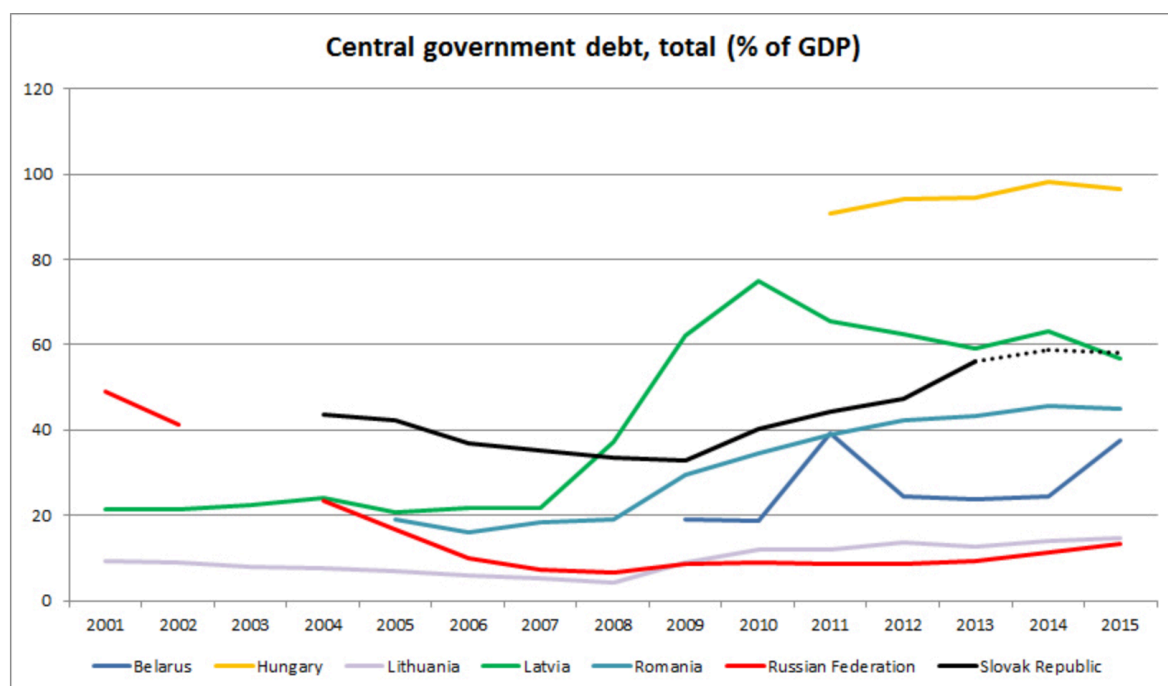


Tavola 7. Debito totale del governo centrale (in percentuale al PIL) dal 2001 al 2015²²

²¹ Vedi nota 17

²² <https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2017/11/21/flat-tax-flop-lezione-est-europa/>

1.3 Analisi critica. Pro e contro

Ai giorni d'oggi, nonostante i risultati conseguiti in alcuni paesi e nonostante siano varie le analisi effettuate da diversi studiosi di economia, l'ampio dibattito riguardo l'adequatezza della flat tax è ancora aperto. Ciò ci permette di avere un'ampia visuale riguardo le argomentazioni a favore o contro di tale riforma che essendo un provvedimento prettamente politico-economico è caratterizzato da criticità mosse dai suoi oppositori ed esaltazioni mosse dai suoi più convinti fautori. Il nostro obiettivo, analizzando criticità ed effetti positivi, però, è quello di mettere in evidenza quali siano le possibili conseguenze di questo regime d'imposizione fiscale sull'economia di un paese. Innanzitutto, ciò che si può dire è che la flat tax ha riscosso parecchio successo, dopo le varie ondate che hanno colpito l'Europa, e ha portato la maggior parte degli attuali leader politici, soprattutto dei movimenti liberali di centrodestra, a valutarne le possibilità di applicazione. Quando bisogna analizzare i vantaggi della flat tax bisogna sicuramente partire dal pensiero che i padri fondatori di questo sistema di tassazione, i già citati Friedman, Hall e Ranushka, avevano intenzione di tramandarci. Perciò, come già detto, tra i vantaggi di questo sistema fiscale ad aliquota unica, troviamo la grande spinta propulsiva al sistema imprenditoriale e l'ingente riduzione dell'evasione fiscale. Infatti, i fautori della flat tax, sono convinti che il sistema progressivo freni le capacità di fare impresa, ma soprattutto, sono convinti che verrebbe meno l'innovazione. Questi due sono punti cardine per il progressivo rinnovamento del sistema economico ma soprattutto del paese. Ciò viene dedotto dal fatto che, se viene imposta una tassazione elevata per i redditi più alti, verrebbe sicuramente meno la ricerca di un reddito maggiore, quindi verrebbe meno la spinta imprenditoriale che porta a maggiori entrate ma a una tassazione non indifferente, dato che il margine tassabile aumenta. Verrebbe meno l'impulso al lavoro, che di conseguenza mancherà sicuramente di efficienza e qualità, nuovi progetti, elementi principali dell'innovazione. Alla fine dei conti, gli imprenditori diventeranno dei "codardi" che si cullano nella loro stagnazione in modo da poter mantenere in piedi la propria impresa senza che i loro progetti futuri vengano sommersi da una tassazione elevata che, sicuramente, il rischio di fare impresa non paga. Dato che con un sistema di tassazione basato sulla progressività, la capacità individuale, quindi, non verrebbe tutelata e incentivata, grazie ad una tassazione piatta e con un'aliquota bassa vi è la possibilità per i contribuenti di aumentare il proprio risparmio trattenendo maggiori risorse, perciò le famiglie e tutti i cittadini sarebbero incentivati a consumare e anche a risparmiare, dato il reddito più alto che ne consegue. Sicuramente, traggono vantaggio da questa situazione le imprese che, avendo più risorse,

aumentano i propri investimenti che portano a un guadagno maggiore e, quindi, anche a nuove assunzioni.

Il sistema che ho appena disegnato è basato sull'aumento delle risorse per le famiglie che aumentano la domanda, quindi consumi e risparmio. A questo seguono i maggiori investimenti da parte delle imprese, che grazie alla pressione fiscale più bassa, aumentano di conseguenza l'offerta. Ciò che ne consegue è un aumento dei consumi e, conseguenzialmente, il gettito che viene derivato dalla tassazione delle imposte indirette. Con quest'ultimo passaggio avviene ciò che i fautori della flat tax auspicano, cioè il trasferimento della pressione fiscale dalle imposte dirette alle imposte indirette. Come affermavo in precedenza, un sistema basato sulla flat tax, riduce notevolmente l'evasione fiscale. Grazie alla semplicità del cosiddetto sistema, sarebbe molto più complicato ingannare il sistema trovando cavilli normativi, ma sarebbe anche più elaborato nascondere, tramite agevolazioni fiscali, determinati importi da versare. Inoltre, mediante la minore pressione fiscale, sarebbe minore il rendimento atteso dal rischio che si assume.

Invece, i critici della flat tax credono che il cosiddetto sistema fiscale sia non equo, che redistribuisce scorrettamente il reddito e causerebbe uno scompenso di ricchezza tra i cittadini. In particolare, i detrattori si concentrano sui maggiori vantaggi ottenuti dai redditi più alti, che crescono proporzionalmente al crescere del reddito, dato che, i vantaggi marginali relativi crescerebbero al crescere del reddito. Invece, i vantaggi risulterebbero molto bassi per le fasce di reddito più basse. Un'altra critica che viene posta si basa sugli ingenti costi sul gettito, secondo le loro opinioni difficilmente recuperabili, soprattutto nei primi anni dopo l'introduzione, che questo sistema fiscale ad aliquota unica crea. Infatti, il rischio dell'operazione è grosso dato che devono passare alcuni anni prima di ottenere i risultati sperati di crescita economica e consumi attesi. C'è da evidenziare il fatto che introducendo questo tipo di un meccanismo si potrebbe creare nell'immediato una diminuzione del gettito fiscale perché con l'introduzione della flat tax abbiamo un presupposto fondamentale, ovvero abbassare l'aliquota in modo che tutti possano pagare, quindi la gente sarà meno incentivata ad evadere e ad eludere. Qual è però il problema che viene a crearsi? È che se poi questo non avviene assistiamo a una perdita di gettito immediata perché se riduciamo semplicemente l'imposta ma non si allarga la platea dei soggetti che pagano, assistiamo immediatamente a un calo importante del gettito fiscale. Naturalmente, è il contesto

politico economico che detta le regole per l'applicazione di questo sistema, infatti, un paese con un già grande deficit di bilancio difficilmente deciderà di aumentarlo ancor di più.

Nonostante questa breve analisi sui pro e i contro della flat tax, la sua applicazione è determinata come ho già detto al contesto politico economico. Infatti, sta ad ogni paese decidere se applicarla o meno, cercando di adattarla il più possibile al proprio sistema. La crescita economica, l'aumento del gettito e dei redditi si verificano ma soprattutto dopo un determinato periodo, basta seguire l'esempio dei paesi che l'hanno adottata e che analizzeremo nei prossimi capitoli.

CAPITOLO 2

LA FLAT TAX IN ESTONIA

Dopo aver analizzato le caratteristiche principali della flat tax, nel seguente capitolo analizzeremo e contestualizzeremo la flat tax nel primo paese post-comunista che decise di introdurre questo tipo di sistema fiscale, ovvero l'Estonia. Partiremo analizzando il contesto politico istituzionale nel quale la flat tax pone le sue radici, in seguito la nostra analisi si concentrerà sulle varie caratteristiche che contraddistinguono la flat tax in Estonia fino ad arrivare, infine, a confrontare i risultati ottenuti in termini di crescita del paese.

2.1 Origini e contesto politico sociale nel quale si sviluppa la flat tax in Estonia

Il primo paese in Europa ad introdurre la flat tax, come già detto, è stato proprio l'Estonia nel 1994, con un'aliquota unica al 26%. Ma in che situazione versava l'Estonia all'introduzione della flat tax ma soprattutto cosa l'ha portata ad applicare un sistema fiscale completamente innovativo? Sicuramente il 25 dicembre del 1991 rappresenta una data molto importante per gli tutti gli stati appartenenti alla ormai ex Unione Sovietica, infatti, proprio in quel giorno, dopo le dimissioni del presidente Gorbačëv, per l'ultima volta la bandiera sovietica sventolò sul Cremlino. Ma le Repubbliche Baltiche sin dai primi mesi del 1989 tentarono di distaccarsi dal vessillo sovietico, che si stava ormai via via degradando. Infatti, il moto centrifugo baltico di quell'anno contribuì al passaggio già a fine agosto e inizio settembre del 1991 di Estonia, Lettonia e Lituania da Repubbliche socialiste sovietiche a Stati indipendenti e tali rimasero anche dopo la fondazione della Comunità degli Stati Indipendenti, che raggruppò 11 degli ormai ex Stati dell'Unione Sovietica.²³

Dal 20 agosto 1991, giorno dell'indipendenza dello Stato estone, gli obiettivi furono chiari e precisi, ovvero riavvicinamento con gli Stati occidentali e rimozione dall'invisibile etichetta di ex Stato Sovietico. Le riforme furono il risultato di processi politici nel nuovo paese indipendente. La situazione economica dell'Estonia si stava deteriorando. L'apparato amministrativo di Tallinn era destinato all'amministrazione di una repubblica sovietica, non di un nuovo stato

²³ <https://www.limesonline.com/ventanni-e-non-sentirli-i-paesi-baltici-dopo-il-crollo-dellurss/30500>

indipendente. Pochi avevano una chiara percezione del funzionamento di un'economia di mercato. Pertanto, le riforme sono state avviate in un ambiente difficile. Le riforme hanno smantellato l'economia pianificata a livello centrale e creato un'economia basata sul mercato. L'obiettivo principale è stato quello di sviluppare l'economia estone e migliorare la vita standard, ovvero ottenere un reddito più elevato e garantendo al contempo un'adeguata protezione sociale²⁴. La grossa spinta riformista dell'Estonia ha il chiaro intento di rilanciare la propria economia, saccheggiata da sempre dal Cremlino, ma soprattutto attirare investimenti esteri, in particolar modo dagli Stati occidentali. Perciò, il modo più sicuro per avvicinarsi agli occidentali era, trovare una sponda sicura per la propria indipendenza, e quindi chiedere di entrare nell'Unione Europea. Ma il Consiglio Europeo stabilì alcune condizioni speciali imposte dai "Criteri di Copenaghen", ovvero criteri politici, economici e relativi all'adesione dell'*acquis comunitari*, definiti durante il Consiglio Europeo di Copenaghen tenutosi nel 1993, con l'idea di allargare l'Unione Europea agli stati, come l'Estonia, già appartenenti all'ex blocco sovietico.²⁵ Oltre all'entrata nell'Unione Europea, il *Riigikogu*, ovvero il parlamento estone, aveva l'intenzione di entrare nella NATO come completo rinnegamento del *Trattato di Varsavia* e quindi dell'ex Unione Sovietica. Naturalmente il neo Stato indipendente estone, per raggiungere i suoi intenti, doveva mettersi in mostra con una grossa dimostrazione di forza e stabilità. Per fare ciò, doveva, quindi, partire dalla sua economia. Infatti, è proprio in questo che pone le sue radici la grossa spinta riformista, identificata anche come un segnale di una politica di rottura con il passato, la cosiddetta svolta liberista, che ha innovato in Estonia sia il sistema pensionistico sia il sistema fiscale, con l'introduzione della flat tax nel 1994. Infine, c'è da dire che rispetto ad altri paesi emergenti dall'ex Unione Sovietica, l'Estonia, insieme agli altri due Stati baltici, si distingue per i diritti democratici, le riforme economiche e il miglioramento delle condizioni di vita.

2.2 Caratteristiche della flat tax in Estonia

Come già detto in precedenza, la prima applicazione reale in Europa dell'idea di Friedman, Rabushka e Hall avvenne in Estonia. La repubblica baltica estone nel 1994 guidò la prima ondata riformista che colpì la maggior parte dei paesi dell'Europa dell'est, introducendo un sistema fiscale basato su un'aliquota unica al 26% per i redditi di persone fisiche e per i redditi delle

²⁴ Staehr K., "Economic Transition in Estonia. Background, Reforms and Results", Egle Rindzeviciute, 2004

²⁵ https://it.wikipedia.org/wiki/Criteri_di_Copenaghen

imprese. Nel 1994 è stata introdotta, anche, un'imposta sul valore aggiunto (IVA) e l'aliquota è stata fissata al 18%. L'Estonia è da tempo ritenuto uno dei paesi con il migliore sistema fiscale, dato che, con il processo intrapreso, ha cercato di rendere il regime di tassazione il più equo possibile. Scelse di adottare l'aliquota unica al 26% poiché si poneva più o meno a metà tra l'aliquota più alta e quella più bassa del sistema fiscale che precedeva la riforma. Inoltre, anche il sistema fiscale estone pre-riforma prevedeva una no tax area, caratteristica anche del sistema basato su un'aliquota unica. Infatti, per rendere il sistema più equo ed accessibile, la no tax area è passata da EEK²⁶ 2400 a 3200 al momento dell'introduzione della flat tax nel 1994, anche se in termini reali consisteva in un modesto aumento dell'indennità data l'inflazione. Oltre all'allargamento della no tax area, la riforma fiscale estone ha previsto l'abbassamento dell'aliquota che riguarda i redditi delle imprese, infatti dal precedente 35% è stata allineata all'aliquota unica del 26% che riguardava anche i redditi delle persone fisiche, decidendo così di tassare allo stesso modo sia il lavoro che il capitale. Tuttavia, questa, che è una delle caratteristiche principali del nuovo sistema fiscale estone, è stata introdotta sei anni dopo la scelta di adottare un sistema fiscale basato sulla flat tax, ovvero nel 2000, essendo disciplinata dalla legge del 15 dicembre 1999 "*Law on income tax*" ("*tulumaksuseadus*")²⁷. In aggiunta alle caratteristiche già menzionate, sappiamo che il reddito delle società, per alleggerire il carico fiscale delle società stesse, non viene tassato quando viene realizzato ma quando viene distribuito. Ne consegue che una società in utile che non effettua alcuna distribuzione non sarà soggetta ad imposizione. Oltre a ciò, vi è una differenza sostanziale che riguarda la tassazione delle persone fisiche residenti e non residenti, come generalmente avviene nella maggioranza dei paesi europei. Questo meccanismo viene chiamato *world wide principale*, per cui le persone fisiche residenti subiscono la tassazione sul loro reddito, ovunque venga prodotto, invece le persone fisiche non residenti sono tassati esclusivamente per il reddito da loro prodotto nel territorio estone. In particolare, a giudizio della normativa fiscale estone, viene considerato residente la persona fisica che abbia soggiornato in territorio estone per almeno 183 giorni nell'anno considerato dall'imposta, oppure la persona fisica con nazionalità estone e/o svolge una mansione governativa all'estero. In più si può aggiungere che la tassa di proprietà di un'immobile non si applica sul valore dell'immobile stesso, ma sul valore del terreno. Inoltre,

²⁶ Corona Estone

²⁷http://www.mercatiakonfronto.it/index.php?option=com_content&view=article&id=24243&Itemid=4944&lang=en

l'IVA si applica a un'ampia base e ha un onere di conformità basso. Si applicano tariffe più basse, tra gli altri articoli, per esempio, su libri e utilità. Inoltre, vi sono accise su, ad esempio, alcool, tabacco, carburante, autoveicoli e imballaggi.

Dopo diverse modifiche riguardante l'aliquota del sistema fiscale estone, nel 2015 arriviamo alla scelta di abbassare l'aliquota unica al 20%, con la no tax area espansa fino ai redditi totali in un anno inferiori a euro 25.200,00. Possiamo dividere i redditi che sono soggetti a questa tassazione in diverse tipologie:

- reddito da lavoro dipendente: che comprende redditi in denaro o in natura che vengono percepiti sulla base di un contratto di lavoro subordinato o di collaborazione: salari, stipendi bonus e premi;
- reddito d'impresa e di lavoro autonomo: i titolari devono presentare la dichiarazione solamente una volta ogni anno, ma devono essere versate imposte in acconto tre volte l'anno in data 15 giugno, 15 settembre, e 15 dicembre, il quale totale risulta pari al 25% del tributo dovuto nell'anno precedente;
- redditi da investimenti;
- redditi da locazione e royalty;
- reddito da capital gain
- interessi;
- pensioni, borse di studio, donazioni; indennità assicurative e prestazioni ricevute da fondi pensione.²⁸

2.3 Risultati ottenuti e crescita

Come è risaputo e come ho anche affermato in precedenza, il sistema fiscale estone è uno dei migliori ma anche uno dei più efficienti. Questa affermazione, non è solamente frutto del caso, ma è conseguente a un processo di modernizzazione intrapreso dall'Estonia, che ha portato all'introduzione della flat tax. Ma soprattutto, è frutto di un processo di determinazione di imposta notevolmente rigoroso, che ha reso il sistema fiscale estone più equo. Le caratteristiche

²⁸ Vedi nota 27

già menzionate della flat tax nell'ex paese baltico, sono state sfruttate per creare un contesto prospero ed efficiente, ovvero:

- avvantaggiamento degli investimenti delle imprese grazie a oneri fiscali bassi;
- la semplicità e la buona organizzazione del sistema fiscale;
- la grande propensione a far nascere e crescere nuove imprese dovuto anche a un contesto, che è venuto a crearsi, abbastanza fertile e idoneo allo sviluppo imprenditoriale.

Inoltre, sono stati il motivo per il quale l'Estonia, nel 2019, per il sesto anno consecutivo si posiziona al primo posto nella classifica dei sistemi fiscali più efficienti nei paesi OCSE (organizzazione per la cooperazione e per lo sviluppo economico), stilata da *Tax Foundation*, ovvero un istituto di ricerca indipendente e apartitico a stelle e strisce. Tale classifica viene redatta seguendo un indice, *International Tax Competitiveness Index*, che misura l'efficacia della macchina fiscale dei più importanti Paesi del mondo attraverso l'adesione di ciascun sistema ai criteri di competitività e neutralità. Perciò, il sistema fiscale estone può essere definito come il più attrattivo dei Paesi sviluppati e si sa che una legislazione fiscale competitiva e neutrale promuove sia gli investimenti che una crescita economica sostenibile, generando al tempo stesso un gettito sufficiente per finanziare le priorità governative.²⁹ Non male per un paese che aveva come obiettivo primario, al momento della sua indipendenza, quello di riavvicinarsi agli Stati occidentali attirando i loro investimenti. Ciò si traduce essenzialmente in un desiderio di elevata crescita economica, bassa disoccupazione e scarsa esclusione sociale ed economica. Inoltre, il sistema fiscale estone basato sulla flat tax, quasi unico nel suo genere, è da prendere come riferimento non solo per i risultati ottenuti, ma anche per la digitalizzazione dello stesso. Detto ciò, è da tenere in considerazione il fatto che, l'introduzione della flat tax in Estonia ha causato un minimo abbassamento delle entrate che ne derivano dalla tassazione dei redditi individuali rispetto ai livelli precedenti alla riforma.

²⁹ <https://www.fiscooggi.it/rubrica/dal-mondo/articolo/miglior-sistema-fiscale-del-2019-ancora-volta-e-quello-estone>

European Country Rankings on the 2019 International Tax Competitiveness Index

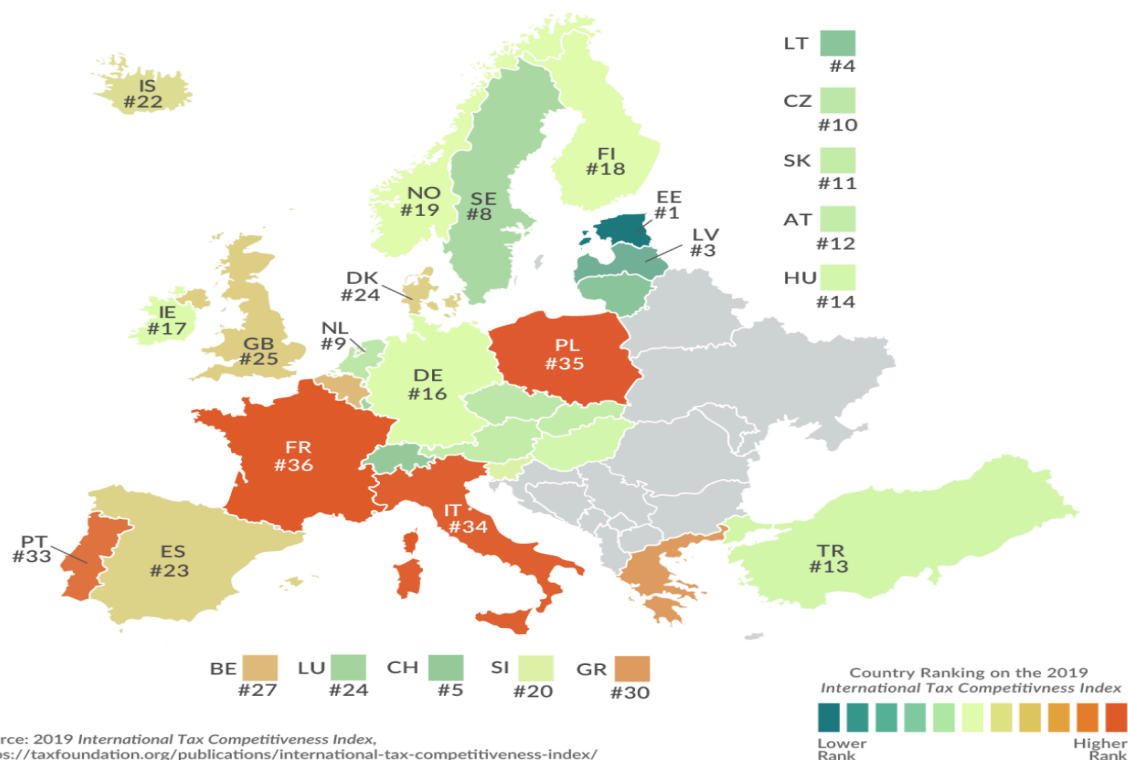


Tavola 8. Ranking dei Paesi Europei nel 2019 basato sull'International Tax Competitiveness Index

Oltre al primo posto, che permane ormai da sei anni, ottenuto nella classifica stilato da Tax Foundantion, la crescita economica dell'Estonia, dopo la riforma fiscale, è indubbia e il suo esperimento deve essere considerato sicuramente come positivo. Infatti, dal 1997 la crescita è arrivata al 6% stabilizzandosi sempre più anno dopo anno. Il totale delle entrate fiscali, però non è aumentato cospicuamente, ma conseguentemente è aumentato il gettito in valore assoluto dovuto soprattutto alla crescita in termini di Pil del paese.

Estonia - Prodotto interno lordo (Miliardo Dollari)

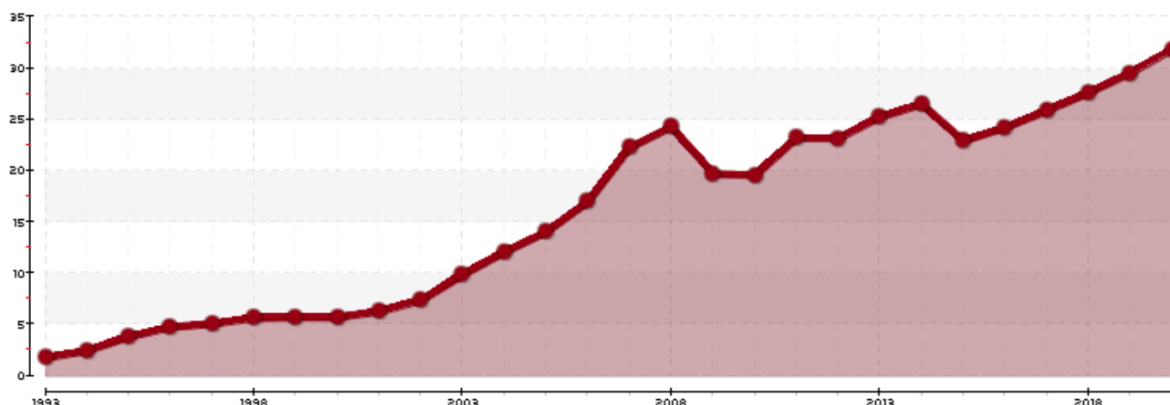


Tavola 9. PIL Estonia (in dollari) dalla riforma al 2018³⁰

INDICATORI MACROECONOMICI (ESTONIA)						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
PIL Nominale (mln €)	18.932	20.061	20.652	21.683	23.615	25.327
Variazione del PIL reale (%)	1,9	2,9	1,9	3,5	4,9	3,7
Popolazione (mln)	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
PIL pro-capite a parità di potere d'acquisto (\$)	27.452	28.936	29.165	30.564	32.582	34.101
Disoccupazione (%)	8,6	7,3	6,2	6,8	5,8	5,8
Debito pubblico (% PIL)	10,2	10,5	9,9	9,4	8,7	8,4
Inflazione (%)	2,8	-0,1	-0,5	0,1	3,4	3,4
Variazione del volume delle importazioni di beni e servizi (%)	2,1	3,5	-1,8	5,2	3,8	4,5
Fonte: Elaborazioni Ambasciata d'Italia su dati EIU e IMF.						

Tabella 6. Indicatori Macroeconomici dell'Estonia dal 2013 al 2018³¹

Il ciclo economico in Estonia è stato paragonato alle montagne russe. Un boom dal 2001 al 2007, come mostra la tavola 9, ha prodotto tassi di crescita del 5-10% circa. La crisi finanziaria globale ha colpito il paese in modo sproporzionato, con un calo del PIL del 5% nel 2008 e del 14,3% nel

³⁰ <https://it.actualitix.com/>

³¹ http://www.infomercatiesteri.it/indicatori_macroeconomici.php?id_paesi=66

2009, per poi aumentare dell'1,8% nel 2010. Il periodo dal 2011 ha mostrato una ripresa con tassi di crescita moderati ma positivi. Gli sviluppi nel mercato del lavoro hanno evidentemente rispecchiato il ciclo economico molto forte, poiché la disoccupazione è diminuita durante il boom pre crisi, è aumentata rapidamente durante la crisi e poi è diminuita gradualmente durante la ripresa.

Inoltre, secondo i dati dell'Estonian Tax and Customs Boards, il tax gap, ovvero la differenza tra imposte che si dovrebbero pagare e imposte pagate, nel corso degli anni è arrivata addirittura fino al 1% del PIL. Ciò è stato possibile grazie ad un sistema fiscale semplice ed equo che lotta fin da subito per ridurre l'evasione fiscale. Di certo, non mancano azioni che contrastano l'evasione da parte del Fisco, infatti questo risultato è anche frutto dei maggiori controlli effettuati contro i soggetti più a rischio, di campagne comunicative che risaltano l'evidente collegamento che esiste tra le tasse e l'offerta dei servizi pubblici e, come dicevo rima appunto, di misure fiscali più semplici che hanno di fatto ostacolato i comportamenti illeciti e a rischio evasione.³² Un'azione da menzionare, atta a contrastare l'evasione fiscale, è sicuramente la “gogna fiscale” ovvero l'introduzione nel 2014 dell'elenco degli evasori dove vengono inseriti tutti quelli che sono debitori nei confronti dello stato estone di almeno mille euro.³³

³² <https://www.fiscooggi.it/rubrica/dal-mondo/articolo/estonia-6-entrate-fiscali-e-8-compravendite-nel-2017>

³³ <https://www.ilfattoquotidiano.it/2019/12/11/evasione-in-16-paesi-europei-chi-non-paga-le-tasse-finisce-online-gogna-fiscale-anche-in-russia-pakistan-e-uganda/5607205/>

CAPITOLO 3

LA FLAT TAX IN RUSSIA

Dopo l'analisi effettuata sul caso estone, in questo capitolo, poniamo la nostra attenzione sul caso della Russia, lo stato che, probabilmente ha tratto i migliori vantaggi dall'applicazione della flat tax. Anche in questo capitolo, dopo aver fatto un'analisi del background politico e istituzionale, ci interesseremo di mettere in mostra le caratteristiche chiave della flat tax adottata nel sistema fiscale russo. Infine, ci concentreremo sui risultati ottenuti in termini di crescita del paese da parte della Russia, grazie all'introduzione dell'aliquota unica.

3.1 Origini e contesto politico sociale nel quale si sviluppa la flat tax in Russia

Come per l'Estonia, ovviamente, anche per la Russia, il 25 dicembre 1991 ha rappresentato una data spartiacque. Infatti, con le dimissioni da parte di Gorbaciov furono conferiti tutti i poteri al Presidente della Russia El'cin e il tricolore russo incominciò a sventolare sul Cremlino. Lo stesso El'cin, eletto a giugno del 1991, aveva represso un tentato *putsch* a ottobre che in seguito portò appunto alla fine dell'Unione Sovietica.

Fin da subito, furono tante le novità attuate soprattutto basate sul concetto neoliberista del "Washington Consensus." L'obiettivo era il passaggio da un'economia pianificata a un'economia di mercato. Già dal gennaio 1992, iniziava così un cambiamento radicale basato sulla liberalizzazione dei prezzi. Iniziò così la "terapia shock" del Primo Ministro Egor Gadjar. La terapia dell'economista liberale portò la pressione inflazionistica preesistente in rapida inflazione aperta. Insieme alla stabilizzazione si iniziavano i processi di liberalizzazione del commercio estero, di legalizzazione di imprese e proprietà private, di privatizzazione del patrimonio di Stato e le altre trasformazioni sistemiche già intraprese a partire dal 1990 dalla Polonia e dagli altri Paesi satelliti dell'URSS. Il sistema economico dell'URSS incominciò a sgretolarsi. Durante questa transizione postsocialista, il culmine, di questo grosso periodo di recessione, fu sicuramente raggiunto con la crisi del 1998 e il conseguente default sul debito pubblico ad agosto, che è stata frutto di percorsi economici e politici poco lineari. Tra i motivi determinati della crisi dell'agosto 1998 troviamo:

- il tasso di cambio sopravvalutato del rublo alimentato da tassi di interesse elevati, imposto dal FMI (Fondo Monetario Internazionale) con l'obiettivo di abbassare l'inflazione. Però, vi era poca compatibilità con l'equilibrio del bilancio statale dato che sul debito pubblico pesavano gli elevati interessi.
- La possibilità per gli investitori stranieri di acquistare titoli di Stato.
- Le fughe di capitale.
- Difficoltà nella riscossione delle imposte.
- L'abbassamento del prezzo del greggio nel 1998, dovuto alla crisi finanziaria asiatica del 1997.

Nel 1999, grazie alla massiccia svalutazione del rublo che aumentò in termini di competitività l'industria e che quindi diede una grossa spinta allo sviluppo, iniziò la ripresa per l'economia russa.

La crisi finanziaria del 1998 e la conseguente ripresa russa non lasciò di certo inerte il Presidente russo El'cin, che nel 1999 decise di revocare il primo ministro Primakov, temendo la crescente fama di quest'ultimo. In seguito, fu nominato come primo ministro Stepas'ın, già ministro degli interni e direttore dei servizi segreti FSB (ex KGB). Il governo Stepas'ın durò solamente da maggio ad agosto 1999, poiché dopo un'ulteriore revoca da parte di El'cin, fu nominato Vladimir Putin, direttore in carica dei servizi segreti. Fin da subito, Putin riuscì a conquistare consensi soprattutto grazie alla gestione della seconda guerra cecena. Infatti, il 26 marzo 2000 Putin vinse le elezioni presidenziali.³⁴

Nel 2001, nella Russia di Putin fu avviato un periodo di riforme, in tre settori: quello degli istituti finanziari, quello industriale e quello legislativo. Per quanto riguarda il primo settore, fu innovato il sistema fiscale, ed entrò in vigore la flat tax con un'aliquota al 13%. Il presidente Putin propose questo sistema fiscale con aliquota unica sul reddito proprio per sostituire l'imposta sul reddito precedente che portava scarse entrate e contribuiva ad aumentare l'elusione fiscale.

Il predecessore di Putin, Boris Yeltsin, aveva seguito il parere del Fondo monetario internazionale (FMI) e aumentato le aliquote fiscali fino al 30% per aumentare entrate del governo. Ma questa imposta sul reddito progressiva, sistema in cui i contribuenti

³⁴ https://it.wikipedia.org/wiki/Storia_della_Federazione_Russa

devono affrontare un'imposta marginale più elevata per aumentarne i ricavi, non era riuscita ad aumentare le entrate e, in aggiunta, aveva incoraggiato l'evasione fiscale.³⁵ Si era ormai espansa una generale sfiducia tra i cittadini, dove in pochissimi pagavano le tasse e i più ricchi trasferivano il loro patrimonio nei cosiddetti paradisi fiscali.

Nella ripresa economica russa, del nuovo millennio, incisero anche gli importanti influssi di capitale che aumentarono, grazie al rincaro del petrolio e del gas ma grazie anche alle innovative riforme attuate da Putin che riuscirono a cogliere il momento e aumentare lo sviluppo dell'economia russa.³⁶

Questa esperienza, grazie al forte andamento delle entrate in seguito ad una marcata riduzione delle aliquote marginali ha attirato rapidamente l'attenzione e l'emulazione nell'Europa orientale, rendendola forse la riforma fiscale più importante degli ultimi anni.

3.2 Caratteristiche della flat tax in Russia

La Russia di Putin, cercando di seguire l'esempio estone, decise nel 2001 di modificare il proprio sistema fiscale articolato su tre livelli: federale, regionale e locale. Infatti, si optò per instaurare un sistema fiscale con aliquota unica, ovvero la flat tax. Nel 2001, appunto, con le numerose riforme che furono attuate in Russia, tra cui la riforma del sistema di contribuzione per la previdenza sociale e il rafforzamento dei controlli sull'evasione fiscale, fu deciso di ridurre drasticamente le aliquote più elevate dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, stabilendo un'unica aliquota marginale ad livello particolarmente basso del 13%, decidendo così di unificare le sue aliquote marginali di tassazione del reddito delle persone fisiche, precedentemente a 12, 20 e 30%. Da ciò notiamo che la scelta è ricaduta su un'aliquota unica molto vicina all'aliquota minore precedentemente imposta.

Quest'aliquota molto bassa, pari al 13%, è prevista per i soggetti residenti in Russia, secondo il principio del *world wide principle*, in base al quale i residenti sono soggetti a imposizione sul reddito ovunque prodotto mentre per i non residenti l'imposizione è limitata soltanto ai redditi prodotti nel Paese. Invece per le imprese è prevista un'aliquota pari al 20%, che sostituisce quella precedente del 32%. Dell'aliquota al 20%, il 18% è a livello regionale, con la possibilità che le

³⁵ Rabushka A., "The Flat Tax in Russia and the New Europe", National Center for Policy Analysis, 2003

³⁶ Nuti D.M., "La transizione nell'economia Russa", Treccani, 2009

regioni effettuino uno scostamento o in positivo o in negativo del 4.5% massimo, e il 2% a livello federale. Le imprese straniere sono, inoltre, incentivate a investire nel territorio russo, grazie soprattutto a una tassazione abbastanza leggera che presuppone un'aliquota fissa del 24%.

Inoltre, anche prima delle riforme del 2001 in Russia era prevista una area esente da tassazione. Infatti, il primo scaglione di reddito, che arrivava fino a 3168 rubli, era sottoposto, praticamente, ad aliquota nulla. Da questo punto di vista, con la riforma del 2001, oltre alla decisione di imporre un'aliquota unica al 13%, si decise, come avvenne in Estonia, di aumentare la soglia per la no-tax area per i primi 4800 rubli di reddito. Si decise, quindi, aumentare un minimo la soglia del reddito esente da imposta per dare leggermente maggior progressività al nuovo sistema fiscale.

Marginal rate before reform (2000)		After reform (2001)	
Bracket (rubles ^a)	Rate	Bracket (rubles)	Rate
Below 3,168	0	Below 4,800	0
3,168 to 50,000	12	Above 4,800	13
50,000 to 150,000	20		
Above 150,000	30		

^a For comparison, the average annual salary was 26,676 rubles in 2000 and 39,384 rubles in 2001. The official exchange rate expressed in rubles per US dollar was 28.13 in 2000 and 29.17 in 2001.

Source: Russian Tax Code, Part II.

Tabella 7. Struttura della tassa sul reddito personale pre-riforma e post-riforma.

Precisamente, l'aliquota scelta del 13% non è definibile proprio come “unica” poiché, per esempio le vincite al gioco d'azzardo o l'indennità assicurative, che sono definibili propriamente come fonti di reddito, vengono tassate con un'aliquota ben maggiore che raggiunge addirittura il 35%. Oltre a ciò, anche i dividendi sono sottoposti ad un regime impositivo differente con un'aliquota al 30%, tenendo anche conto di quanto veniva già versato a livello societario, grazie al credito d'imposta introdotto. Inoltre, fu applicato un sistema di deduzioni e detrazioni ben più

semplice di quello precedente, con il quale per esempio furono rimosse delle agevolazioni per militari ed espatriati, con l'obiettivo di allargare la base imponibile.³⁷

I soli contribuenti residenti possono ridurre il proprio reddito imponibile utilizzando:

- deduzione standard per i figli a carico pari a 1.400 rubli per il primo e secondo figlio e di 3.000 per quelli successivi o per quelli con disabilità. Tale deduzione mensile spetta se il reddito annuale non supera i 350mila rubli complessivi;
- deduzione sociale fino a 120 mila rubli per spese educative, mediche, previdenziali e assicurative effettuate per sé stessi;
- deduzione fino a 50mila rubli per le spese educative per ciascun figlio;
- deduzioni per le plusvalenze derivanti dalla vendita di beni immobiliari che dipendono dalla tipologia di bene e dal periodo di possesso;
- deduzione fino a due milioni di rubli per l'acquisto o la costruzione di immobili a scopo residenziale;
- deduzioni per le donazioni ad associazioni caritative;
- deduzioni fino a tre milioni di rubli per gli interessi sui mutui per l'acquisto di immobili a scopo residenziale.

Per i non residenti invece non sono possibili deduzioni e l'aliquota standard è del 30% se non viene diversamente chiarito nei trattati contro le doppie imposizioni.³⁸

L'imposta sui redditi da interessi fu ridotta dal 15% al 13% e fu introdotta una super aliquota del 35% sugli interessi bancari "eccessivi". Il cambiamento, oltre all'imposta sul reddito, colpì anche i contributi per la previdenza sociale. Nel periodo anteriforma essi venivano versati dal datore di lavoro con un'aliquota unica del 38.5%, a prescindere dal reddito del lavoratore, e con un tasso dell'1% versati dal lavoratore stesso in un fondo pensione. Post-riforma l'imposta cominciò a gravare unicamente sul datore di lavoro. Inoltre, fu modificato lo schema delle aliquote, sostituendo la vecchia aliquota del 39.5%, e fu adottato un sistema regressivo che andava da un

³⁷ Ivanova A., Keen M., Klemm A., "The Russian Flat Tax Reform", I.M.F. working paper, 2005

³⁸ <https://www.fiscooggi.it/rubrica/dal-mondo/schede-paese/articolo/russia>

massimo del 35.6% per stipendi al di sotto dei 100.000 rubli e ad un minimo del 5% per stipendi al di sopra dei 600.000 rubli.³⁹

In aggiunta, vennero introdotte altre modifiche di minor rilevanza anche per quanto riguarda l'imposta sul reddito delle società e l'imposta sul valore aggiunto. L'imposta sul reddito, infatti, incorse in un aumento dell'aliquota massima combinata dal 30 al 35% mentre l'imposta sul valore aggiunto, seppur riuscendo a mantenere invariata l'aliquota, venne resa più semplice soprattutto per i piccoli commercianti e inoltre vennero introdotte alcune modifiche che riguardavano il commercio con gli stati appartenenti alla Comunità degli Stati Indipendenti.⁴⁰

Tra l'altro, vi era l'obiettivo di ridurre l'evasione fiscale che era diventata per la Russia un vero e proprio problema, per colpa della debolezza delle istituzioni ma soprattutto di un sistema che non incentivava l'ottemperanza. Più in particolare, c'era l'obiettivo di migliorare il sistema di riscossione delle imposte e in pratica aumentare l'adempimento degli obblighi fiscali da parte dei cittadini. Al fine di risolvere questa piaga, nel 2000 con il "*Russia Tax Code*" furono modificate considerevolmente le deduzioni fiscali che, assieme ad altri provvedimenti, hanno ridotto la tendenza all'evasione fiscale. Infatti, fu deciso di introdurre un numero identificativo per ciascun contribuente e, in alcuni casi, vi fu la possibilità di concordare indirettamente quale fosse l'ammontare dovuto. La novità fu, inoltre, la rimozione del tetto massimo di interessi che dovevano essere corrisposti sulle imposte non pagate. Allo stesso tempo, però, fu attuato o un provvedimento che agiva in senso contrario. Infatti, fu disposto che il debito d'imposta si considerasse soluto soltanto nel momento in cui il debitore ne avesse ordinato il pagamento tramite sistema bancario e non quando la transazione fosse effettivamente avvenuta.

L'IVA invece si attesta di poco sotto le medie europee e prevede un'aliquota ordinaria del 18% e una ridotta del 10% per particolari tipi di beni. si applica sulla vendita di beni e servizi effettuati nella Federazione Russa, sull'importazione in essa di beni, nonché sul consumo di beni e servizi. Le esportazioni e i servizi ad esse connessi sono invece esenti Iva. Inoltre, vi è la

³⁹ Vedi nota 37

⁴⁰ ibidem

possibilità per i soggetti che presentino un volume d'affari inferiore ai 2.000.000 rubli in un trimestre di chiedere l'esenzione dell'applicazione dell'imposta sui consumi russa.⁴¹

Altre riforme fiscali includevano la riduzione dell'aliquota d'imposta sulle vendite (fatturato); la sostituzione di imposte separate per le pensioni, le assicurazioni sociali, l'assicurazione medica e la disoccupazione, con un'aliquota d'imposta unificata e più bassa sull'assicurazione sociale; l'eliminazione della maggior parte delle piccole imposte e privilegi fiscali; e la riduzione dei dazi doganali.

Per aumentare il gettito dello Stato furono anche applicate accise sul Diesel e incrementate quelle su benzina e tabacco.

3.3 Risultati ottenuti e crescita

L'esperienza della Russia, l'unica grande economia ad aver introdotto la flat tax, è probabilmente, considerata da molti, la più virtuosa tra i paesi che hanno deciso di applicare un regime forfettario di tipo flat tax. La misura sembra aver funzionato e sembra che si sia messo in moto il meccanismo virtuoso a fondamento della struttura dell'aliquota unica. I risultati si sono visti fin da subito infatti, grazie all'introduzione della flat tax, aumentarono gli introiti dell'imposta sul reddito personale di un quarto rispetto al sistema fiscale basato sulle tre diverse aliquote marginali che vigeva precedentemente alla riforma.

La virtuosità dell'esperienza russa è da valutare anche tenendo in considerazione il PIL che durante questa esperienza è riuscito ad aumentare del ben 5.1% nel 2001, del 4,7% nel 2002 e addirittura del 7.3% nel 2003. Questi risultati mettono in mostra di quanto l'economia russa sia riuscita a fiorire nei tre anni seguenti all'introduzione dell'aliquota unica, tant'è che i risultati hanno superato le aspettative poiché la crescita media che è stata di quasi il 6.6% ha superato di gran lunga la media della crescita degli altri stati nel panorama internazionale.⁴² Le entrate derivanti delle imposte sul reddito delle persone fisiche, durante il primo anno dall'introduzione, hanno superato del 28% quelle del 2000, adeguandosi all'inflazione, e nel

⁴¹ Vedi nota 38

⁴² Vedi nota 37

2002 sono aumentate di un altro 20.7% rispetto al 2001.⁴³ Ad oggi le entrate governative sono aumentate allo stesso tempo dal 27.1% al 33.7%.⁴⁴

INDICATORI MACROECONOMICI (RUSSIA)						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
PIL Nominale (mln €)	1.371	1.468	1.520	1.401	1.793	1.033.400
Variazione del PIL reale (%)	4,3	3,4	1,3	0,6	-3,7	0,7
Popolazione (mln)	143	142,8	143,5	143,8	146,5	
PIL pro-capite a parità di potere d'acquisto (\$)	22.570	24.063	25.032	25.635	24,07	
Disoccupazione (%)	6,1	6	5,6	5,5	5,8	5,4
Debito pubblico (% PIL)	9	9,7	10,6	13,2	13,6	12,9
Inflazione (%)	6,1	6,6	6,6	11,3	12,9	5,4
Variazione del volume delle importazioni di beni e servizi (%)	19,8	8	4	-7,9	-243	
Fonte: Stime governative russe e da FMI-WEO						

Ultimo aggiornamento: 31/01/2017

Tabella 8. Indicatori macroeconomici della Russia dal 2011 al 2016⁴⁵

Alcuni studi, come per esempio quelli portati avanti dal Fondo Monetario Internazionale (FMI), hanno ipotizzato che l'introduzione della flat tax fu sicuramente di aiuto alla crescita della Russia, ma che la causa reale della sua ripresa fu lo sfruttamento delle risorse energetiche e del petrolio e altri fattori, come ad esempio i maggiori controlli, che hanno evitato la corruzione e la fuga dei capitali. D'altronde, il budget russo dipende in gran parte dal settore petrolchimico; infatti, consistono a ben il 4% del PIL le entrate che provengono dalle imposte indirette sui prodotti petrolchimici. Questo dato è quasi il doppio delle stesse entrate nei Paesi dell'Europa occidentale.⁴⁶ L'importanza del settore petrolchimico ed energetico nella produzione russa e la sua correlazione tra la sua crescita e l'imposta sul reddito personale potrebbe ridimensionare, come fatto dal FMI, i risultati ottenuti dall'importante riforma fiscale. Di fatto, quando il settore energetico subì un rallentamento nel 2003, l'imposta sul reddito personale proseguì nella sua crescita in termini percentuali, rispetto all'intero gettito statale.

⁴³ Vedi nota 35

⁴⁴ Vedi nota 22

⁴⁵ http://www.infomercatiesteri.it/indicatori_macroeconomici.php?id_paesi=66

⁴⁶ Orlovskaja E., "Economia: due anni di riforme portano frutti", Il Giornale Italiano di Mosca, Espresso

Questo fu un chiaro indice che la riduzione delle aliquote hanno portato vantaggi che erano in parte indipendenti dalla crescita del settore petrolifero e di quello energetico.

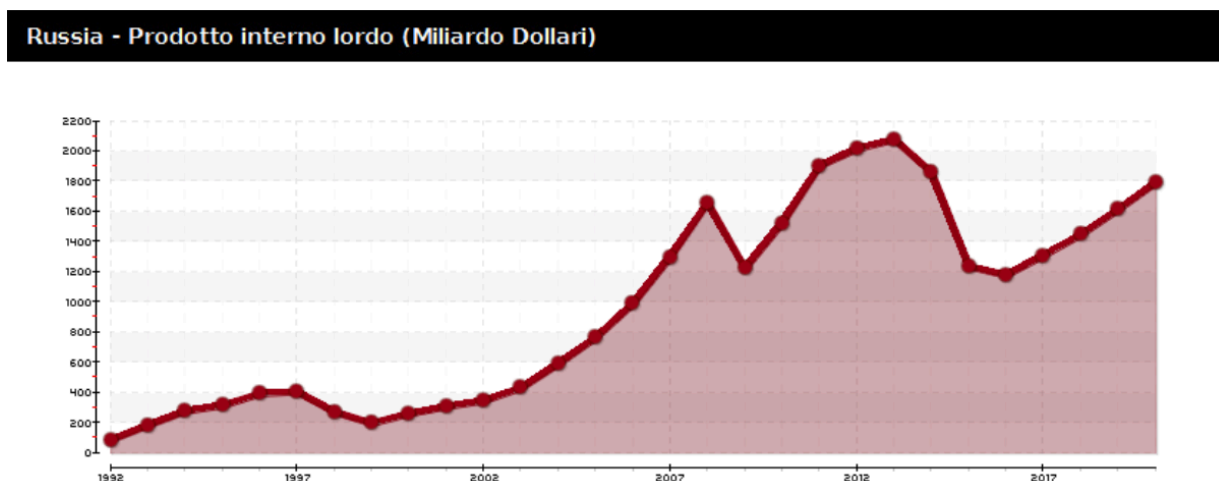


Tavola 10. Prodotto interno lordo della Russia dal 1992 al 2017⁴⁷

Anche per quanto riguarda l'obiettivo della diminuzione dell'evasione fiscale, una delle più grandi piaghe della Russia, abbiamo riscontrato degli elementi di assoluta positività. Infatti, forse il più grande successo della flat tax in Russia è stato proprio questo. Ciò è potuto avvenire grazie soprattutto a una "tax compliance" di maggiore efficacia e con una minore propensione a nascondere il reddito. Non è infatti un caso che a seguito dell'introduzione della riforma fiscale nel 2001, la tendenza all'evasione e all'elusione sia nettamente diminuita, registrando una riduzione media del gap reddito-consumo del 6-7% dal 2001 al 2004. La riduzione dell'evasione è inevitabilmente anche legata alla crescita dell'economia, poiché grazie al sostanziale rafforzamento del mercato del credito vi fu la necessità da parte dei soggetti di dichiarare il loro reddito effettivo per ricevere, per esempio, dei finanziamenti.

⁴⁷ <https://it.actualitix.com/>

La riforma fiscale del 2001, inoltre, ebbe anche il risultato di decentrare i fondi ricevuti. Il risultato ottenuto era necessario data la vastità del territorio russo, e dato ciò pareva necessario avere un maggiore controllo locale. Da allora l'imposta sul reddito personale trasferì l'intero suo gettito ai governi regionali, con l'obiettivo, appunto, di aumentare il decentramento fiscale e aumentare il controllo territoriale dei flussi impositivi.⁴⁸

Infine, bisogna constatare che gli effetti della riforma fiscale avuti sulla produttività sono stati modestamente inferiori rispetto a quelli che si sono registrati, per esempio, per contrastare l'evasione. Gli effetti sulla produttività, grazie alla riduzione dell'aliquota impositiva che ha incrementato il reddito disponibile per i soggetti, dipendono in maggior parte dalla crescita dei consumi stessi.

Non si può dire però, che l'aumento della produttività sia la causa principale dei benefici avuti dalla Russia ma la maggior "Tax-compliance" instauratasi tra Stato e cittadini, ha creato dei vantaggi enormi per la Russia stessa da quando è stato riformato il sistema fiscale. Da quanto risultato fin ora si può sicuramente affermare che il caso della riforma russa ha evidenziato una soddisfacente correlazione tra riduzione delle aliquote e riduzione dell'evasione. Ma, purtroppo, non ha potuto evidenziare se l'aumento della produttività possa da sola colmare la perdita di gettito che ne deriva da una flessione delle aliquote.

⁴⁸ Vedi nota 37

CONCLUSIONI

Al momento della stesura di quest'elaborato molti erano i dubbi che mi sorgevano riguardo l'applicazione della flat tax, e immaginavo come l'applicazione della stessa avrebbe potuto cambiare le sorti economiche di un intero paese e quanto questa cosa avrebbe influenzato gli altri paesi nel considerare l'applicazione della stessa. Adesso che sono giunto al termine posso affermare con estrema chiarezza che un regime fiscale di tipo flat tax aiuterebbe e non di molto ma solo alcune economie. Infatti, molte risposte mi sono state date dall'analisi da me effettuata sui due paesi presi in considerazione, ovvero l'Estonia e la Russia, scelti appositamente per essere stati rispettivamente il primo paese in Europa ad applicare il sistema fiscale ad aliquota unica e la prima grande economia che applicando la flat tax ha raggiunto grossi risultati. Da quest'analisi ho avuto le risposte da me desiderate e infatti giungo alla conclusione che sicuramente per l'Estonia la flat tax è stato un "escamotage" per liberarsi dal vessillo sovietico e per avvicinarsi sempre più alle economie liberali e occidentali, raggiungendo seriamente grossi risultati non tanto aumentando il gettito fiscale ma piuttosto aumentando il Pil del paese. Grossi risultati, sia in Estonia che in Russia, sono stati raggiunti sotto il punto di vista della lotta all'evasione fiscale. Per quanto riguarda la Russia stessa, si è spesso ipotizzato che i risultati raggiunti non derivino del tutto dall'applicazione del regime ad aliquota unica, ma che invece sono stati ampiamente aiutati per esempio dallo sfruttamento delle risorse energetiche e del petrolio e da altri fattori, come ad esempio i maggiori controlli, che hanno evitato la corruzione e la fuga dei capitali. Ma, vedendo i risultati ottenuti, quando il settore energetico subì un rallentamento nel 2003, l'imposta sul reddito personale proseguì nella sua crescita in termini percentuali, rispetto all'intero gettito statale. Quindi, si può ampiamente affermare che lo sfruttamento delle risorse energetiche e petrolifere hanno aiutato la cospicua crescita della Russia, facendola diventare oggi una delle maggiori economie mondiali, ma non si può sminuire così i risultati ottenuti in termini di crescita del gettito fiscale, di riduzione dell'evasione fiscale e di aumento del Pil ottenuti, soprattutto, grazie all'innovativa flat tax. In conclusione, si è spesso ipotizzato tra i vari economisti, politici e leader dei vari paesi una possibile introduzione della flat tax in alcuni Stati per incentivare la crescita e diminuire l'evasione fiscale, naturalmente, però, i risultati della stessa dipendono soprattutto dal tipo di flat tax che si vuole applicare. Oppure come accade in Italia, si ritiene che la flat tax sia poco rispettosa dell'art 53 della Costituzione italiana in materia di progressività dell'imposizione

fiscale. Rimane, quindi, vero che l'applicazione della flat tax è assolutamente positiva per alcune economie ma bisogna altresì, guardare ad una riforma del genere con grande cautela e prudenza. Infatti, gli esiti della stessa sono sì positivi ma comunque continuano a contenere un elevato grado di incertezza, come il caso russo, che può essere parzialmente arginato solo attraverso un'analisi, quanto più accurata possibile, delle diverse dinamiche in gioco paese per paese. Naturalmente, rimane sempre il contesto politico economico che detta le regole per l'applicazione di questo sistema.

BIBLIOGRAFIA

Appel, H., A. Orenstein, M., “*Ideas versus resources: explaining the flat tax and pension privatization revolutions in Eastern Europe and the former Soviet Union*”. Comparative Political Studies, 2013

Friedman M., “*Capitalismo e Libertà*”, IBL libri, Milano, 2010

Ivanova A., Keen M., Klemm A., “*The Russian Flat Tax Reform*”, I.M.F. working paper, 2005

Nuti D.M., “*La transizione nell’economia Russa*”, Treccani, 2009

Orlovskaja E., “*Economia: due anni di riforme portano frutti*”, Il Giornale Italiano di Mosca, Espresso

Rabushka A., “*Semplicità ed equità: le virtù della Flat Tax*” IBL Occasional Papers

Rabushka A., Hall R., “*The Flat Tax*”, Hoover Inst Pr, Stanford US, 1985

Rabushka A., “*The Flat Tax in Russia and the New Europe*”, National Center for Policy Analysis, 2003

Staehr K., “*Economic Transition in Estonia. Background, Reforms and Results*”, Egle Rindzeviciute, 2004

SITOGRAFIA

<https://economiafinanzaonline.it/cose-la-flat-tax/guide/>

<https://www.diritto.it/a-proposito-di-una-radicale-riforma-del-sistema-fiscale-italiano-appunti-sulla-flat-rate-tax/>

<https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2017/11/21/flat-tax-flop-lezione-est-europa/>

https://it.wikipedia.org/wiki/Flat_tax

<https://informazioneefiscale.it>

<https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2017/11/21/flat-tax-flop-lezione-est-europa/>

<https://www.limesonline.com/ventanni-e-non-sentirli-i-paesi-baltici-dopo-il-crollo-dellurss/30500>

https://it.wikipedia.org/wiki/Criteri_di_Copenaghen

http://www.mercatiaconfronto.it/index.php?option=com_content&view=article&id=24243&Itemid=4944&lang=en

<https://www.fiscooggi.it/rubrica/dal-mondo/articolo/miglior-sistema-fiscale-del-2019-ancora-volta-e-quello-estone>

http://www.infomercatiesteri.it/indicatori_macroeconomici.php?id_paesi=66

<https://www.fiscooggi.it/rubrica/dal-mondo/articolo/estonia-6-entrate-fiscali-e-8-compravendite-nel-2017>

<https://www.ilfattoquotidiano.it/2019/12/11/evasione-in-16-paesi-europei-chi-non-paga-le-tasse-finisce-online-gogna-fiscale-anche-in-russia-pakistan-e-uganda/5607205/>

https://it.wikipedia.org/wiki/Storia_della_Federazione_Russa

<https://www.fiscooggi.it/rubrica/dal-mondo/schede-paese/articolo/russia>

http://www.infomercatiesteri.it/indicatori_macroeconomici.php?id_paesi=66

<https://it.actualitix.com/>

ABSTRACT

The term flat tax refers to a non-progressive tax system in which a single rate is applied irrespective of the level of income of individuals. Flat tax systems have been introduced with the hope of stimulating growth, they also simplify the system compared to models with multiple rates. Flat tax is currently at the center of discussion, as in recent years this tax system has aroused a great deal of interest in a number of politicians, journalists and economists who, considering the general discontent associated with the current tax system, studied it further and proposed adoption. There are several doubts about flat tax, in fact there is the question of whether this progressive tax system really manages to stimulate growth, to increase tax revenue, to simplify the system or to reduce tax evasion. This elaboration was born, in fact, with the intention of showcasing the focal points and characteristics of the flat tax, but above all with the intention of removing any doubts about the growth that can be achieved through the application of this single-rate tax system, this is done by analyzing the cases of application of the first country in Europe to introduce it, that is Estonia, and the country that is thought to have achieved the most important result through the application of flat tax, Russia. The work started by analyzing the characteristics of the flat tax, highlighting the first idea, revolutionary at the times, of a single-rate tax by Milton Friedman described in the book "Capitalism and Freedom". The idea of the Nobel Prize winner Friedman consisted of a single-rate tax with the possible deduction only for the expenses which helped to form that income and, in addition, the protection of lower incomes through the provision of thresholds below which there is a "no tax area", or total exemption. This revolutionary idea is proposed as an alternative to the traditional progressive tax model, put in a bad light by Friedman himself as poorly suited to the fair redistribution of income, since progressive income taxes would benefit the higher income classes through deductions and deductions on the latter and, in addition, this model was thought to be directly proportional to the growth in public expenditure, without triggering any expansive dynamics of the economic system. In addition, it appears from the book that the non-phasic tax system based on flat tax is absolutely positive for the system in terms of efficiency, simplicity, income redistribution and the fight against poverty but above all not to distort incentives and make the tax system understandable and transparent. Then there is the analysis carried out by the other two American economists Alvin Rabushka and Robert Hall in their book "The Flat Tax". They too are convinced that the system of flat tax has a fair progression, while instead a progressive system

generates differences and inconsistencies in the tax burden, so are generated phenomena of tax avoidance. Therefore, the primary objective of the flat tax is to apply the same rate to all incomes. The main feature of the system they propose is simplicity, since with the progressive tax system defined as "cumbersome and abstruse" tax evasion is proliferated because expedients and shortcuts are sought in the law and given this the collaboration between the citizen and the treasury is lost. In addition, with the system based on the "Flat Tax" the tax return is made in a postcard size model. This means that this non progressive system identifies a simple and transparent tax system that requires a few very elementary steps, as opposed to the unbearable tangling up of forms and supplements often provided for the progressive tax system. After making this initial theoretical analysis, the paper focuses on the analysis of some application experiences focusing especially on the particularity of the case of Eastern Europe. In fact, many countries, especially in Eastern Europe, have chosen to adopt models of taxation based on the proposals of the famous American economists already mentioned. Therefore, the great reformist thrust of the early 1990s, which affected most of the countries of Eastern Europe, especially those belonging to the former Soviet Union, had the aim of relaunching the economy and attracting investors from abroad. In addition to this, the aim of the post communists was, in fact, to get rid of this name, which has now become derogatory, trying to make itself the executors of its own renewal through some liberal proposals, including the application of the tax system type flat tax. What led to the introduction and subsequent spread of flat tax, in addition to the breakthrough in liberalism, was the competition between Eastern European countries to attract foreign capital. The imitative process that took place between the various states, led to the diffusion of this new tax system, was based on a multiplication mechanism, so the more states applied the flat tax and the more it was possible to apply it in another state. The incredible thing is that no European country had previously adopted the flat tax, so this emulation mechanism was only established when the first post-Communist country, Estonia in 1994, introduced the flat tax with a single rate of 26%. There were three different waves, the first started with Estonia which, in the following three years, was emulated by the other Baltic Republics, namely Lithuania, also in 1994 and Latvia in 1997. The extensive fiscal reforms implemented in 2001 by Putin's Russia led, also, to the introduction of flat tax with a single rate of 13%, this caused a second wave, in fact in 2004 it was the turn of Slovakia that decided to emulate the Russian system, By imposing a single rate at 19%, in 2004 it also touches on Ukraine with a marginal rate at 13%, and then in 2005 followed Georgia which imposed a rate at 12% and Romania, the

new Prime Minister Basescu, who opted for a rate at 16%. We are talking about a third wave since 2007, with the spread of flat tax across the Western Balkans, in fact, in that year Macedonia, Albania and Montenegro decided to adopt it by choosing a marginal rate of 12% respectively, 20% then lowered to 10% after a year and 9%. In 2008, they rode the wave Bulgaria, which chose 10% as a single tax, and the Czech Republic which opted for 23%. In 2010, however, the Hungarian parliament, headed by Prime Minister Orbán, voted for the adoption of the flat tax at 16% from 2011. The substantial growth of the post-Communists in recent years is thought to be a consequence of the application of this particular tax system, in particular for the Baltic countries. At the end of the first chapter, the analysis focuses on showing criticality and positive effects of flat tax with the aim of highlighting the possible consequences of this tax regime on the economy of a country. Among the advantages of this single-rate tax system are the great driving force behind the business system and the huge reduction in tax evasion. Instead, flat tax critics believe that the so-called tax system is unfair, that it unfairly redistributes income and would cause a breakdown of wealth among citizens. Another criticism that is being made is based on the high costs of revenue, according to their opinion, which is difficult to recover, especially in the first years after the introduction, which this single-rate tax system creates. In fact, the risk of the operation is great given that it must take a few years before achieving the expected results of economic growth and expected consumption.

After analyzing the main features of the flat tax, the flat tax is then analyzed and contextualized in the first post-communist country that decided to introduce this type of tax system, namely Estonia. From 20 August 1991, the Independence Day of the Estonian state, the goals were clear and precise, namely rapprochement with Western states and removal from the invisible label of former Soviet state. The reforms were the result of political processes in the new independent country. Estonia's economic situation was deteriorating. Tallinn's administrative apparatus was intended for the administration of a Soviet republic, not a new independent state. Few had a clear perception of the functioning of a market economy. Therefore, reforms were initiated in a difficult environment. The reforms dismantled the centrally planned economy and created a market-based economy. The main objective was to develop the Estonian economy and improve standard living, namely, to obtain a higher income while ensuring adequate social protection. Estonia's big reformist push has the clear intention of relaunching its economy, which has always been plundered by the Kremlin, but above all attracting foreign investment, especially from Western states. Estonia has long been regarded as one of the countries with the best tax system,

as it has tried to make the tax system as fair as possible in the process. It chose to adopt the single rate at 26% as it stood more or less in the middle between the highest and lowest rates of the tax system preceding the reform. In addition to the enlargement of the no-tax area, the Estonian tax reform has provided for the lowering of the rate relating to corporate income, in fact from the previous 35% it has been aligned to the single rate of 26% which also covered the incomes of individuals, thus deciding to tax both labor and capital in the same way. In addition to the characteristics already mentioned, we know that the income of companies, to lighten the tax burden of the companies themselves, is not taxed when it is realized but when it is distributed. It follows that a profit company which makes no distribution will not be subject to taxation. In addition, there is a substantial difference in the taxation of resident and non-resident natural persons, as is generally the case in most European countries. The above-mentioned features of the flat tax in the former Baltic country have been exploited to create a prosperous and efficient environment, namely:

- favoring business investment through low tax charges;
- the simplicity and good organization of the tax system;
- the great propensity to create and grow new businesses, also due to a context that has been created, which is fertile enough and suitable for business development.

In addition, they were the reason why Estonia, in 2019, for the sixth consecutive year ranks first in the ranking of the most efficient tax systems in the OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) countries, drawn up by the Tax Foundation. Since 1997 growth has reached 6% stabilizing more and more year after year. Total tax revenue, however, has not increased significantly, but as a result, absolute revenue has increased mainly due to the country's GDP growth.

Following the analysis of the flat tax in Estonia, my attention fell on the Russian case, the country that has probably experienced the greatest growth since the introduction of flat tax. After the fall of the Soviet Union, the newly formed Russia suffered a severe crisis, but in 2001, in Putin's Russia a period of reforms was initiated, in three areas: that of financial institutions, the industrial and the legislative. As for the first sector, the tax system was innovated, and the flat tax entered into force at a rate of 13%. President Putin proposed this tax system with a single rate of income

precisely to replace the previous income tax which brought in scarce income and helped to increase tax avoidance. In the Russian economic recovery of the new millennium, the important capital influences which increased, thanks to the rise in oil and gas prices, but also thanks to the innovative reforms implemented by Putin that managed to seize the moment and increase the development of the Russian economy. With the reform of the tax system it was decided to drastically reduce the higher rates of personal income tax by setting a single marginal rate at a particularly low level of 13%, thus deciding to unify its marginal personal income tax rates, previously at 12, 20 and 30%. From this we note that the choice fell on a single rate very close to the lower rate previously imposed. On the other hand, companies are taxed at a rate of 20%, which replaces the previous rate of 32%. With the 2001 reform, in addition to the decision to impose a single rate of 13%, it was decided, as in Estonia, to increase the threshold for the no-tax area. Among other things, there was the objective of reducing the tax evasion that had become a real problem for Russia, because of the weakness of the institutions but above all of a system that did not encourage compliance. More specifically, the aim was to improve the tax collection system and in practice to increase the fulfilment of tax obligations by citizens. In order to solve this scourge, in 2000 with the "Russia Tax Code" tax deductions were considerably modified which, together with other measures, have reduced the tendency to tax evasion. The measure seems to have worked and it seems that the virtuous mechanism underlying the structure of the single rate has been set in motion. The results were seen immediately, thanks to the introduction of flat tax, increased personal income tax revenue by a quarter compared to the tax system based on the three different marginal rates that applied before the reform. Some studies, such as those carried out by the International Monetary Fund (IMF), have suggested that the introduction of the flat tax was certainly to help the growth of Russia, but that the real cause of its recovery was the exploitation of energy resources and oil and other factors, such as increased controls, which prevented corruption and the flight of capital. The importance of the petrochemical and energy sector in Russian production and its correlation between its growth and personal income tax could reduce, as the IMF has done, the results of the important tax reform. In fact, when the energy sector slowed down in 2003, personal income tax continued to grow in percentage terms, compared to the entire state revenue. This was a clear indication that the reduced rates brought benefits that were partly independent of the growth of the oil and energy sectors. On the other hand, also with regard to the objective of reducing tax evasion, we have found elements of absolute positivity. In fact, perhaps the biggest success of the flat tax in Russia was precisely

this. It should be noted, however, that the effects of the tax reform on productivity have been somewhat less than those recorded, for example, to counter tax evasion. The effects on productivity, thanks to the reduction in the rate of taxation that has increased disposable income for individuals, depend to a large extent on the growth of consumption. Indeed, from what has been achieved so far, it can certainly be said that the case of the Russian reform has shown a satisfactory correlation between reduced rates and reduced evasion. But, unfortunately, it has not been able to show whether the increase in productivity alone can compensate for the loss of revenue resulting from a drop in rates.

Finally, it remains, therefore, true that the application of flat tax is absolutely positive for some economies, but it is also necessary to look at such a reform with great caution and prudence. In fact, the results of the same are positive but still contain a high degree of uncertainty, such as the Russian case, which can be partially contained only through an analysis, as accurate as possible, of the different dynamics at play country by country. Of course, the economic political context that dictates the rules for the application of this system remains.