

# Inflazione e imposizione progressiva sul reddito

## Introduzione

L'inflazione accresce la pressione tributaria a seconda del peso ed elasticità rispetto al reddito delle varie imposte, favorendo, tra l'altro, un'espansione della spesa pubblica non sempre produttiva, che alimenta ulteriormente le pressioni sui prezzi. Inoltre, l'inflazione tende a variare la distribuzione del carico tributario a danno dei ceti meno abbienti, riducendo la progressività delle imposte dirette.

Anche la spesa pubblica è sensibile all'inflazione, ma in misura minore dell'entrata e con ritardi talvolta notevoli. In altri termini, la dilatazione delle entrate tende ad essere superiore a quella delle spese: la differenza rappresenta il *fiscal drag* dovuto all'inflazione. Tale fenomeno può essere ridotto con due diverse tecniche. La tendenza generale è stata di modificare saltuariamente il sistema tributario per correggere gli effetti dei prezzi sul carico e sulla struttura tributaria. In vari paesi emergenti, invece, tassi di inflazione molto elevati hanno determinato l'adozione di correttivi più o meno automatici delle imposte dirette progressive; in questa direzione si sono recentemente avviati anche alcuni paesi industrializzati (Olanda, Danimarca, Svezia e Canada).

L'analisi di questo problema è stata piuttosto trascurata nella letteratura economica per vari motivi (1). La rivoluzione keynesiana ha incoraggiato l'esame dell'impatto del bilancio dello Stato sul reddito reale e sui prezzi piuttosto

---

(1) Una interessante eccezione di oltre cinquanta anni fa è J. Viner, «Taxation and Changes in Price Levels», *Journal of Political Economy*, agosto 1923; *cf.* anche F. PAISH, «The Real Incidence of Personal Taxation», *Lloyds Bank Review*, gennaio 1957.

che quello dell'inflazione sulle entrate e sulle spese pubbliche. Tale omissione era in parte giustificata dai bassi tassi di inflazione registrati per lunghi periodi, ma la ragione di fondo va individuata nel convincimento che l'inflazione contribuisse a rendere stabilizzante il sistema tributario. Gli studi più recenti hanno posto in luce come ciò sia vero solo in particolari circostanze e che un sistema tributario isolato dall'inflazione risulta più spesso anti-ciclico. Inoltre, molti economisti favorivano un maggior peso del settore pubblico nell'economia che veniva ottenuto senza palesi aumenti delle imposte, e quindi in modo politicamente indolore, per effetto dell'ascesa dei prezzi. Solo recentemente le forti spinte inflazionistiche hanno richiamato l'attenzione sulle ripercussioni esercitate sulla dimensione e struttura del gettito tributario (2).

Questo scritto analizza gli effetti dell'inflazione sul sistema tributario e sulle sue capacità stabilizzanti e quindi esamina i metodi atti ad assicurare il mantenimento di una pressione tributaria relativamente costante nel tempo e ad evitare la riduzione del grado di progressività stabilito. Si conclude con un riferimento al caso italiano, suggerendo l'introduzione di un appropriato correttivo automatico.

### I. Effetti dell'inflazione sul sistema tributario

L'aumento del reddito nominale, dovuto a fattori sia reali sia monetari, accresce o meno la pressione tributaria a seconda del grado di elasticità, rispetto al reddito, del sistema tributario, e in misura pari alla media ponderata delle elasticità delle differenti categorie di tributi. Normalmente l'imposizione diretta progressiva ha una parte notevole relativamente alle imposte proporzionali e, soprattutto, a quelle costanti: ne consegue l'aumento della pressione tributaria al crescere del reddito (3).

(2) Per un'ulteriore analisi dei suddetti motivi, *cf.* J. BUCHANAN, « Inflation, Progression and Politics », Conferenza dell'Istituto Internazionale di Finanza Pubblica di Barcellona, settembre 1973.

(3) L'aumento della pressione tributaria può inoltre avvenire a seguito di una variazione nella distribuzione del reddito.

Oltre ad elevare la pressione tributaria (4), incrementi reali e monetari del reddito tendono a distorcere la struttura del sistema fiscale: il peso delle imposte dirette aumenta a scapito di quelle indirette, con effetti positivi o negativi a seconda della situazione preesistente e dei vari obiettivi di politica economica (5). In particolare, viene modificata la progressività delle imposte dirette. Supponiamo infatti che aumenti solo il reddito reale: si ha allora uno spostamento dei redditi verso scaglioni colpiti da aliquote più elevate. L'incremento del prelievo risulterà superiore per quei redditi la cui aliquota marginale aumenta più rapidamente e diventerà più oneroso per i redditi che rientrano negli scaglioni meno ampi e/o che presentano un maggior incremento delle aliquote. Sono, invece, avvantaggiati i contribuenti delle fasce più elevate di reddito per le quali la progressività si fa meno forte o, addirittura, cessa di operare. La progressività iniziale si riduce pertanto nel tempo.

Nel caso di un aumento puramente monetario del reddito, in cui cioè il reddito reale rimane invariato, i fenomeni descritti diventano particolarmente rilevanti in quanto l'aumento delle aliquote effettive riduce il reddito reale disponibile. Un'ulteriore riduzione deriva dal diminuito valore reale delle detrazioni consentite, e questo incide specialmente sui redditi più bassi e sulle famiglie più numerose. Infatti, la contrazione in termini reali del minimo imponibile porta tra i contribuenti un numero crescente dei meno abbienti (6).

Poiché normalmente l'aumento del reddito nazionale è dovuto ad elementi sia reali che monetari (7), la struttura

(4) La relazione tra aumento nelle aliquote medie di un'imposta progressiva ed incremento inflazionistico del reddito è esaminata nell'Appendice I.

(5) La Carter Commission rilevò in proposito che «...without a long term plan for the elimination of the revenue drag, the vigorous use of stabilization policy would tend to alter the tax mix and the allocation of resources between public and private uses... in ways that may not be desirable », *Report of the Royal Canadian Commission on Taxation*, Ottawa, 1966, Vol. III, p. 349.

(6) Studi relativi agli Stati Uniti ed al Canada hanno posto in evidenza come i redditi più bassi e le famiglie numerose siano i più svantaggiati da questo effetto dell'inflazione; si vedano, tra gli altri, C. GOETZ and E. WEBER, « Intertemporal Changes in Real Federal Income Tax Rates », *National Tax Journal*, marzo 1971; e G. VUKELICH, « The Effect of Inflation on Real Tax Rates », *Canadian Tax Journal*, luglio-agosto 1972.

(7) Un sistema per scomporre gli incrementi delle aliquote tributarie dovuti all'accrescimento reale del sistema e all'inflazione è stato proposto da T. STEVERS, ren-

delle imposte dirette tende a mutare rapidamente nel tempo a sfavore dei ceti meno abbienti. Questi effetti però si riferiscono alla sola imposizione senza tener conto dei benefici derivanti dalla spesa pubblica, che possono compensare i minori consumi privati. Una valutazione del *fiscal drag* complessivo può essere data da un semplice esempio che usa dati simili a quelli riscontrati in molti paesi industriali nello scorso quinquennio. Se il rapporto tra entrate tributarie e PNL è pari al 30 per cento e se l'elasticità delle entrate rispetto al PNL è 1,2, un aumento annuo del PNL del 10 per cento in termini nominali porterebbe in dieci anni ad una pressione tributaria superiore al 35 per cento, con un aumento cioè del 17 per cento; l'aumento sarebbe naturalmente molto più forte con gli attuali tassi di inflazione, quasi ovunque ben superiori al 10 per cento. Va notato che gli effetti di uno stesso aumento del PNL in termini nominali tendono a variare a seconda dell'incidenza dei fattori reali e di quelli monetari. Ad esempio, secondo le stime di Balopoulos, l'elasticità del sistema tributario inglese rispetto alle variazioni puramente reali e monetarie del PNL era pari, rispettivamente, a 1,48 e 1,16 (8).

A parte lo stimolo all'evasione fiscale provocato da aliquote effettive crescenti, un ulteriore effetto dell'inflazione sulla distribuzione del reddito che è opportuno tenere presente è quello derivante dal maggiore o minore ritardo con il quale viene effettivamente pagata l'imposta. Anche in assenza di qualsiasi aumento dei prezzi il contribuente sarebbe tentato a rinviare i versamenti dovuti per poter disporre del controvalore del debito tributario. Un forte aumento dei prezzi incentiva tale comportamento in quanto il rinvio tende anche a ridurre il valore dell'imposta in termini reali. Poiché gli interessi di mora generalmente non riflettono il deprezzamento della moneta e i contribuenti più abbienti e le società sono maggiormente in grado di dilazionare il versamento delle imposte, ne risulta un ulteriore elemento che tende a ridurre la progressività del sistema

dendo omogenei in termini reali i redditi riferentisi ad anni diversi: «The Impact of Growth and Inflation on Taxation», nota presentata alla citata Conferenza di Barcellona.

(8) E. BALOPOULOS, *Fiscal Policy Models of the British Economy*, North Holland, 1967.

tributario (9). Si può concludere che l'inflazione non è neutrale, bensì altera, anche profondamente, il livello delle entrate tributarie in termini reali e la distribuzione del carico fiscale (10).

Per una complessiva valutazione dell'inflazione sul bilancio statale — e quindi per una corretta misura del *fiscal drag* — occorre infine individuare come essa incida sulla spesa. Da una analisi che Prest (11) ha condotto sull'argomento risulta che la spesa pubblica reagisce all'aumento dei prezzi meno dell'entrata e con sensibili ritardi. Egli ha rilevato che, anche ipotizzando per alcuni elementi della spesa (ad esempio, l'acquisto di beni e le retribuzioni del personale) un tempestivo adeguamento dell'incremento dei prezzi, l'aggiustamento di altri importanti elementi (quali i trasferimenti e gli interessi) (12) avverrebbe solo con notevole ritardo. Data poi la normale assenza di spese che aumentano più che proporzionalmente rispetto ai prezzi, Prest conclude che il più probabile risultato dell'inflazione è di portare ad un aumento delle entrate rispetto alle spese. Nel lungo periodo, però, la relativamente bassa produttività del settore pubblico, congiunta alla necessità di corrispondere retribuzioni e prezzi di mercato, implicano un aumento della pressione tributaria per conservargli una quota costante del reddito nazionale reale (13).

L'incremento della spesa può, invece, verificarsi quale

(9) Cfr. T. HIRAO e C. AGUIRRE, «Maintaining the Level of Income Tax Collection Under Inflationary Conditions», *IMF Staff Papers*, luglio 1970; e J. HELLIWELL, «Towards an Inflation-Proof Income Tax», studio presentato alla 24<sup>a</sup> Conferenza Fiscale di Montreal del 1972.

(10) Sulle condizioni necessarie alla neutralità si veda R. MUSGRAVE, «Tax Structure, Inflation and Growth», studio presentato alla citata Conferenza di Barcellona.

(11) A. PREST, «Inflation and Public Finances», *Three Banks Review*, marzo 1973.

(12) N. TEETERS ha argomentato che «As the rate of inflation increases, both private and government interest rates rise, not only in response to the inflation but usually also as a result of tightening monetary policy», «Built-in Flexibility of Federal Expenditures», *Brookings Papers on Economic Activity*, 1971 p. 617. Ciò è vero per le nuove emissioni e per il rinnovo di quelle venute a scadenza, ma non certo per il debito pubblico in essere. Va inoltre sottolineato che l'inflazione riduce il costo reale del rimborso del debito pubblico.

(13) Per ulteriori osservazioni sugli effetti dell'inflazione sulla spesa pubblica si veda A. PACKER, «The Two-Way Relationship Between the Budget and Economic Variables», *American Economic Review*, maggio 1971.

effetto indiretto dell'inflazione per l'operare del cosiddetto « Please Effect » (14), secondo il quale un aumento della pressione fiscale induce il governo e il parlamento ad accrescere le spese correnti. È tuttavia piuttosto dubbio che tali variazioni discrezionali nella spesa possano essere propriamente considerate un elemento di attenuazione del *fiscal drag*.

## II. Flessibilità automatica e stabilizzazione economica

La crescente importanza dell'imposta progressiva sul reddito fa sì che le entrate tributarie varino nello stesso senso del reddito e in modo più che proporzionale, dando luogo alla cosiddetta flessibilità automatica. Nella letteratura economica si è a lungo ritenuto che tale caratteristica tendesse a stabilizzare il reddito e a contenere le spinte inflazionistiche, compensando le inequità distributive che l'inflazione provoca nel sistema fiscale.

Questa capacità stabilizzatrice, tuttavia, è basata implicitamente su particolari ipotesi circa l'indipendenza della spesa pubblica dall'aumento delle entrate e il livello dell'occupazione, nonché su una stretta connessione temporale tra le variazioni dell'attività reale e quelle del livello dei prezzi. La prima ipotesi è però contraddetta in pratica dall'operare del « Please Effect ». Per quanto riguarda la seconda ipotesi, astraendo dal problema dei ritardi, la flessibilità automatica di un sistema fiscale « nominale » (in cui non si neutralizzano gli effetti dell'inflazione) è infatti stabilizzante o meno a seconda del livello di occupazione dal quale si parte. Se la domanda globale aumenta (diminuisce) in una situazione di sovra(sotto)occupazione, un sistema nominale tende ad operare in senso anticiclico; invece, se essa aumenta(diminuisce) in presenza di sotto(sovra)occupazione, il sistema diviene disequilibrante. Infatti, secondo il *Council*

(14) Cfr. S. PLEASE, « Savings Through Taxation-Mirage or Reality », *Finance and Development*, marzo 1963; e « The Please Effect Revisited », *IBRD Economics Department Working Paper*, luglio 1970. L'esistenza di una certa correlazione nei paesi industrializzati tra l'ampliamento relativo del settore pubblico e l'aumento dell'importanza delle imposte progressive è stata messa in evidenza da K. MESSERE, « The Impact of Inflation on Tax Structure », nota presentata alla citata Conferenza di Barcellona.

of *Economic Advisers*, gli « automatic stabilizers also operate without regard to the over-all level of economic activity. If the economy has fallen substantially below the path of potential output, the return to that path is made more difficult by the retarding effects of automatic fiscal stabilizers » (15). Ove poi la domanda globale resti invariata in termini reali, aumentando solo in termini monetari, un sistema nominale tende a ridurre la domanda in funzione del tasso d'inflazione: questo, naturalmente, sarà stabilizzante o meno a seconda degli esistenti livelli dell'occupazione.

Qualora si neutralizzino gli effetti dell'inflazione, si ottiene un sistema fiscale « reale ». Esso fa sì che il reddito disponibile vari in misura minore di quanto si verificherebbe con un sistema nominale, dando luogo ad effetti relativamente più o meno stabilizzanti a seconda dei casi. In generale, la capacità stabilizzante di un sistema « reale » è superiore quando la domanda è debole ed inferiore quando c'è eccesso di domanda.

Sembrirebbe allora che in situazioni, come l'attuale, caratterizzata da un eccesso di domanda congiunto ad alti tassi d'inflazione, sarebbe preferibile un sistema fiscale nominale. La nota Carter Commission sostenne infatti, senza curarsi di dimostrare l'assunto tanto lo riteneva ovvio, che sarebbe stato inopportuno adottare un sistema reale: « To do so would seriously weaken, if not destroy, one of the basic defences against inflation, the automatic stabilizers that are built into the present tax-expenditure system » (16). Ma la più elevata attitudine stabilizzante della flessibilità automatica di un sistema nominale quando la domanda è eccessiva dipende essenzialmente dalla mancanza di ritardi significativi tra aumenti della domanda e aumenti dei prezzi. Numerosi studi econometrici indicano, invece, che il massimo dell'impatto sui prezzi di un'espansione della domanda

(15) In « Automatic Stabilizers and Fiscal Drag », *The Annual Report of the Council of Economic Advisers*, gennaio 1969; anche L. MATTHIESSEN ha sostenuto tale tesi: « . . . automatic stabilizers are mixed blessings since they even counteract economic expansion during recessions », in « Index-Tied Income Taxes and Economic Policy », *Swedish Journal of Economics* 1, 1973; cfr., infine, V. BARATTIERI, « L'eliminazione della progressività tributaria dovuta ad un aumento puramente inflazionistico del reddito », *Rivista di Politica Economica*, maggio 1973.

(16) *Op. cit.*, Vol. II, p. 33.

si ha solo dopo 12 e più mesi (17). Ne consegue che in un sistema nominale la flessibilità automatica può spiegare un'azione perversa in quanto gli effetti restrittivi che ne derivano possono verificarsi quando l'espansione reale è cessata. Ne deriverebbero principalmente effetti deflazionistici sull'occupazione, restando solo marginalmente interessato il livello dei prezzi, determinato in larga misura dalla precedente fase espansiva (18). Secondo Helliwell e Gorbet, infatti, « automatic stabilizers perhaps ought not be called stabilizers at all » (19), se i loro effetti si analizzano, come si deve, in un contesto dinamico. A conclusioni analoghe è giunto anche Okun, secondo il quale « the traditional case for self-correction... gets no empirical support from either the grossest observations or the most refined analyses of price behavior in the modern American economy. Econometric studies of price responsiveness found that the period of price adjustment far exceeds multiplier periods for fiscal-monetary instruments » (20).

In definitiva, la proprietà stabilizzante delle imposte progressive nominali non è affatto superiore a quella di un sistema reale sia in un mondo caratterizzato da sotto-occu-

(17) Vedi OCSE, *The Growth of Output: 1960-1980*, 1970. Una conferma delle conclusioni dell'OCSE si ha per il Canada nello studio di S. BOSSONS e T. WILSON, « Adjusting Tax Rates for Inflation », *Canadian Tax Journal*, maggio-giugno 1973.

(18) Per un'analisi specifica degli aspetti della manovra tributaria sul livello dei prezzi, si veda A. BLINDER, « Can Income Tax Increases Be Inflationary? An Expository Note », in *National Tax Journal*, giugno 1973. In particolare, Blinder individua la condizione sufficiente a rendere deflazionistico (nel senso di ridurre i prezzi) un incremento delle aliquote tributarie quando:

$$\frac{m'}{\alpha} = \frac{\frac{1}{1-t}}{\frac{1}{1-t} \frac{1}{1_a}}$$

ove con  $m'$ ,  $\alpha$ ,  $t$ ,  $1_s$ ,  $1_a$  sono indicati, rispettivamente, il moltiplicatore ordinario nel convenzionale modello IS-LM rispetto a spostamenti esogeni nella funzione tributaria ( $dY/dT_0$ ), la quota dei redditi da lavoro nel reddito nazionale, i parametri tributari e le elasticità dell'offerta e della domanda di lavoro rispetto al salario reale.

(19) J. HELLIWELL e F. GORBET, « Assessing the Dynamic Efficiency of Automatic Stabilizers », *Journal of Political Economy*, luglio-agosto 1971. Cfr. anche D. SMITH, « Can Automatic Stabilizers be Destabilizing? », *Public Finance*, 1963; A. PEACOCK e G. SHAW, *Teoria economica della politica fiscale*, Il Mulino, 1972; e M. REY, *Saggio sulla teoria della flessibilità automatica fiscale*, Giuffrè 1969.

(20) A. OKUN, « Fiscal-Monetary Analysis: Some Analytical Issues », *Brookings Papers on Economic Activity*, 1972.

pazione sia in un mondo caratterizzato da un eccesso di domanda globale e dall'esistenza di ritardi notevoli (e variabili) tra variazioni della domanda e variazioni dei prezzi. Particolare riferimento merita, infine, il caso della cosiddetta « stagflazione », nella quale le pressioni inflazionistiche si accompagnano ad una contrazione dell'attività economica. In situazioni del genere, peraltro abbastanza diffuse negli ultimi anni, gli effetti del sistema nominale divengono perversi al contrario di quanto avverrebbe con un sistema reale.

Un sistema reale tende ad essere meno inflazionistico non solo dal punto di vista macroeconomico, ma anche dal punto di vista microeconomico. L'elevato aumento dei prezzi degli ultimi anni ha sollevato il velo dell'illusione finanziaria dal sistema fiscale nominale, rendendo vistoso l'aumento dell'imposizione. E molti paesi nei quali i redditi sono prevalentemente tassati mediante l'imposta personale progressiva hanno sperimentato il fenomeno del *tax-push*: la richiesta di aumenti salariali tali da compensare gli effetti del maggiore prelievo tributario. Un sistema nominale tende quindi ad aumentare le pressioni sui costi e sui prezzi (21).

Un altro modo di neutralizzare gli effetti dell'imposta progressiva sul reddito è quello seguito recentemente dai sindacati italiani che consiste nel richiedere aumenti delle detrazioni consentite. Ciò riduce l'onerosità effettiva del sistema nominale solo per i redditi medio-bassi, ma non per quelli più elevati, dato che il peso delle detrazioni decresce all'aumentare del reddito.

### III. Tecniche per mantenere costante la progressività dell'imposta personale sul reddito

Le distorsioni del sistema nominale possono essere congruamente ridotte introducendo opportuni correttivi fiscali. Si tratta, in sostanza, di evitare il *fiscal drag*, riportando il carico tributario reale al livello precedente alla variazione dei prezzi. In generale, tali correttivi sono di natura discre-

(21) Cfr. D. JACKSON, H. TURNER, e F. WILKINSON, *Do Trade Unions Cause Inflation?*, Cambridge University Press, 1972; e T. DERNBURG, « Personal Taxation, Wage Retaliation, and the Control of Inflation », manoscritto inedito, 1974.

zionale o automatica. La scelta fra i due tipi non è affatto indifferente, poiché correzioni saltuarie vanno incontro, come altri interventi di politica economica, a tre tipi di ritardi: il tempo necessario per il loro riconoscimento, quello per la loro effettiva attuazione e quello per il loro impatto sull'economia (22). Con le correzioni automatiche vengono invece eliminati, o almeno resi costanti nel tempo, i primi due tipi di ritardi. Tali ritardi, in particolare, acquistano maggiore rilievo quanto più elevato è il grado d'inflazione, anche se a tassi d'inflazione elevati il tempo necessario per il riconoscimento della necessità di correggere il sistema nominale è probabilmente minore che a bassi tassi d'inflazione. L'importanza dei correttivi automatici tende quindi ad aumentare quando aumenta l'inflazione. D'altra parte, i correttivi automatici possono essere affiancati, se del caso, anche da misure discrezionali volte a modificare la pressione, nonché la struttura tributaria, per fini anticiclici.

Le misure automatiche, pertanto, aggiustano solamente i parametri tributari, isolandoli dall'inflazione e lasciando sostanzialmente immutata nel tempo la progressività dell'imposta personale sul reddito (23). Vi sono tre principali metodi per correggere automaticamente il sistema fiscale nominale: *a)* variando gli scaglioni e le detrazioni; *b)* variando le aliquote; *c)* deflazionando il reddito imponibile e rivalutando l'imposta con lo stesso deflatore.

Con il primo metodo, quote esenti, detrazioni ed ampiezza degli scaglioni vengono aumentate in base al tasso d'inflazione, restando costanti in termini reali. Questo metodo è utilizzato nel Canada, in Olanda, in Brasile e in Cile. In particolare, il Canada ha adottato questo metodo a partire dal 1974, modificando quote esenti, scaglioni e detrazioni dell'imposta progressiva sul reddito — applicata per anno

(22) Cfr. A. ANDO e E. BROWN, «Lags in Fiscal and Monetary Policy», in *Stabilization Policies*, Research Study for the Commission on Money and Credit, Englewood, 1963.

(23) L'unico studio che, a quanto ci risulta, abbia stabilito un «modello di progressività teorica» rispetto al quale confrontare la progressività effettiva, è quello fatto nel 1968 da Sahota per il Brasile sulla base della distribuzione del reddito. La funzione proposta era  $t = (y-s)^{1,5}$  ove  $t$ ,  $y$ ,  $s$ , indicavano, rispettivamente, carico tributario, reddito e livello di sussistenza *pro capite*. G. SAHOTA, «The Distribution of the Tax Burden in Brazil», San Paolo, giugno 1968, manoscritto inedito.

solare — sulla base della variazione intercorsa nei prezzi al consumo nei dodici mesi che terminano a settembre. Analogamente, in Olanda ogni anno, a partire dal 1972, scaglioni, imponibili e detrazioni sono rideterminati in base all'aumento medio dei prezzi al consumo nel periodo tra il 7° e il 18° mese precedente l'inizio dell'anno di riferimento e il periodo compreso tra il 19° ed il 30° mese (24). Rispetto al sistema canadese quello olandese consente deroghe alla misura della correzione in relazione ad aumenti dei prezzi dovuti ad incrementi delle imposte indirette. Tale riduzione non può comunque superare il 20 per cento della correzione determinata dalla formula.

Con il secondo metodo l'aggiustamento avviene con una opportuna riduzione delle aliquote. Questa tecnica non è stata applicata da sola, ma soltanto in combinazione con la prima in vari paesi, tra i quali la Danimarca e la Svezia (25). Particolarmente interessante è il caso danese in cui, a partire dal 1969, detrazioni e scaglioni sono aggiustati annualmente secondo la variazione nell'indice del costo della vita nella misura del 3 per cento per ogni 4 punti di differenza nell'indice rispetto a quello del gennaio 1969 (26); inoltre, le aliquote d'imposta stabilite nel 1969 sono considerate un termine di riferimento per le leggi annuali alle quali è attribuito di apportare variazioni in più (fino ad un massimo del 5 per cento) o in meno in corrispondenza alle variazioni dell'indice dei prezzi al consumo intervenute nell'anno.

Il terzo metodo consiste nel deflazionare il reddito in base all'aumento dei prezzi e nel rivalutare poi, con lo stesso coefficiente, l'imposta calcolata sul reddito reale. Dal punto di vista dei suoi effetti, questo metodo è sostanzialmente identico al primo. La sua applicazione pratica sarebbe però molto più agevole, poiché eviterebbe la stampa di nuovi

(24) In teoria, nel sistema fiscale olandese, ove è applicato il principio del «margine di bilancio», tutto il gettito fiscale è posto su una base reale, ma la riduzione delle aliquote disposta per legge può, in via eccezionale, non essere attuata, qualora la domanda globale sia ritenuta debole; cfr. D. DIXON, «Techniques of Fiscal Analysis in the Netherlands», *IMF Staff Papers*, novembre 1972.

(25) Sull'argomento cfr. A. PETREI, «Inflation and Personal Income Tax», *Finance and Development*, settembre 1974 e L. MATTHIESSEN, *op. cit.*

(26) Poiché a tale data l'indice era pari a 138, l'aggiustamento risulta in realtà meno che proporzionale.

moduli ogni anno, come avviene normalmente con il primo metodo; basterebbe, infatti, semplicemente comunicare il fattore di correzione dei redditi al momento della compilazione della dichiarazione dei redditi. Oltre al pregio della semplicità operativa, tale metodo ha anche quello di consentire di rettificare il reddito nominale sulla base di aumenti molto più recenti dell'indice di quanto si possa fare con gli altri metodi. Tuttavia, nonostante questi innegabili pregi, non pare sia stato ancora applicato in alcun paese (27). Una variante di questo metodo è stata proposta da D. Adie e S. Pejovich; consiste nel consentire ai contribuenti una speciale « detrazione per l'inflazione », data dal prodotto del reddito per il tasso d'inflazione; ciò lascia invariato il gettito al crescere puramente monetario del reddito, con il risultato di *diminuire* la pressione fiscale, invece di contenerne l'aumento (28).

Un problema comune ai tre metodi consiste nella individuazione di un indice dei prezzi che non alteri in termini reali i parametri tributari. Teoricamente, dovrebbero essere considerati i diversi modelli di comportamento e, quindi, le differenze nelle propensioni e nella composizione della spesa delle varie classi di reddito (29). Ma la pratica impossibilità di utilizzare molteplici indici e il vincolo posto dalla opportunità di evitare una diminuzione della pressione fiscale fanno propendere per l'uso di un indice unico e rappresentativo delle variazioni generali dei prezzi. In Italia il più appropriato a questa funzione sembra essere l'indice generale dei prezzi al consumo, eventualmente corretto, come si è visto per l'Olanda, per tener conto degli effetti attribuibili alle variazioni dell'imposizione indiretta.

(27) Questo metodo è stato suggerito da A. MORAG, *On Taxes and Inflation*, Random House, 1965. È stato poi ripreso da R. STANFIELD, capo dell'opposizione, nel dibattito parlamentare sul bilancio canadese il 15 maggio 1972 (*House of Commons Debates*, vol. 116, n. 52); i canadesi hanno, però, adottato il primo metodo. Cfr. V. BARATTIERI, *loc. cit.*

(28) D. ADIE e S. PEJOVICH, « Inflation and Taxes: a Case for the Taxpayer », manoscritto inedito, marzo 1973.

(29) Indici per differenti classi di reddito sono stati calcolati per gli Stati Uniti e per il Giappone: E. SNYDER, « Cost of Living Indices for Special Classes of Consumers », in *The Price Statistics of the Federal Government*, National Bureau of Economic Research, 1973; R. IOCHI, *Measurement of Consumer Price Changes by Income Class*, Kuniyoshi Book Co., 1964.

La scelta tra i tre metodi automatici deve considerare il grado della loro « neutralità » rispetto sia al gettito tributario sia alla sua distribuzione tra le varie classi di reddito. La variazione proporzionale alle detrazioni degli scaglioni e la deflazione dell'imponibile sono in grado di soddisfare entrambe le condizioni. Invece, la variazione delle aliquote verrebbe a contraddire alla seconda condizione della neutralità (30) in quanto, data la diversa ampiezza degli scaglioni, applicando la medesima riduzione percentuale si altererebbe la distribuzione dell'onere tributario e si ridurrebbe la progressività a sfavore dei redditi più bassi. Si può concludere che il riferimento al reddito imponibile reale sembra, data anche l'agilità del meccanismo, il metodo più adeguato per mantenere neutrale il sistema fiscale.

Va ricordata infine la proposta di Tanzi volta ad eliminare aumenti della pressione fiscale dovuti non solo all'inflazione, ma anche all'incremento del reddito reale (31). Una volta definiti scaglioni ed esenzioni delle imposte sul reddito delle persone fisiche, Tanzi suggerisce di modificarli annualmente in base ad un indice che riflettesse le variazioni intercorse nell'anno precedente nel reddito pro capite. Ma in tal modo si correggerebbero non solo gli effetti dell'inflazione, ma anche quelli dovuti all'aumento del reddito reale pro capite, con il risultato, tra l'altro, di eliminare qualsiasi capacità stabilizzante riconosciuta alla flessibilità automatica.

#### IV. Considerazioni sul caso italiano

Fino all'entrata in vigore della riforma tributaria, l'elemento di progressività del sistema fiscale italiano era essenzialmente dato dalle imposte di ricchezza mobile e da quella complementare sul reddito. Si trattava di una progressività piuttosto limitata che, in presenza dei modesti tassi inflazio-

(30) Un'analisi grafica e matematica sulle condizioni necessarie a rendere neutrale rispetto alla pressione tributaria il metodo dell'aggiustamento delle aliquote è effettuato nell'Appendice II.

(31) V. TANZI, « A Proposal for a Dynamically Self-Adjusting Income Tax », *Public Finance*, dicembre 1966.



nistici degli anni «sessanta», non determinava consistenti variazioni della pressione tributaria e della distribuzione del carico fiscale (32).

In tali condizioni interventi occasionali costituivano ragionevoli correttivi. Ad esempio, nel marzo 1964 venne elevato da 720.000 a 960.000 lire il minimo imponibile per l'applicazione dell'imposta complementare sul reddito e nell'ottobre 1970 quelli relativi all'imposta di ricchezza mobile (600.000 lire per la categoria C2; e 360.000 per la C1, limitatamente ai redditi di artigiani e piccoli commercianti), nonché a 1.080.000 e 1.020.000, rispettivamente, il limite di applicabilità delle aliquote minime delle categorie C2 e C1, precedentemente fissato a 720.000 lire.

La riforma delle imposte dirette, entrata in vigore il 1° gennaio 1974, ha accresciuto sensibilmente la progressività del sistema tributario. L'imposta personale sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) è, rispetto alle precedenti imposte personali dirette ora soppresse, più elastica al variare del reddito e raggiunge aliquote superiori a quelle del sistema sostituito. Un'altra differenza importante consiste nell'eliminazione del ritardo nella riscossione dell'imposta complementare per la parte non trattenuta alla fonte sui redditi da lavoro come «ritenuta d'acconto».

L'onere dell'IRPEF è stato accentuato dal rilevante processo inflazionistico verificatosi tra la metà del 1971, quando furono stabilite le aliquote, e l'entrata in vigore della riforma; l'aumento dell'indice dei prezzi tra le due date è stato del 23,8 per cento. Ipotizzando una variazione analoga nei redditi individuali, l'aliquota media per un contribuente senza carichi di famiglia con un reddito reale annuo di 2,5 milioni di lire è passata dal 7,1 all'8,3 per cento, con un incremento del prelievo del 17 per cento. Qualora il suo reddito fosse di 7 milioni, l'aliquota media sarebbe salita dal 15,2 al 17,6 per cento, con un aumento dell'11,6 per cento. In altri termini, la crescita del carico tributario risulta maggiore per i redditi bassi che per quelli elevati.

(32) Per un'analisi econometrica del sistema italiano anteriore alla riforma tributaria, cfr. G. REY - M. SARCINELLI, *Contributo ad un modello econometrico nel settore fiscale*, Quaderni di ricerche Einaudi, 1971.

I forti aumenti dei prezzi verificatisi a partire dalla fine del 1973, in gran parte provocati dalla crisi petrolifera, hanno ulteriormente alterato la pressione tributaria e la struttura stessa del prelievo. Ciò ha indotto il Parlamento a modificare l'IRPEF pochi mesi dopo la sua introduzione (il 17 agosto 1974). È stata concessa una ulteriore detrazione di 36.000 lire annue e, a decorrere dal 1975, una maggiore detrazione di 4.000 lire per ogni figlio a carico.

È interessante accertare se tale provvedimento abbia compensato o meno gli effetti dell'inflazione rispetto agli intenti originari del legislatore. Nel primo esempio sopra esaminato le detrazioni di 87.000 lire annue previste inizialmente per quota esente, coniuge e due figli (rispettivamente, 36.000, 36.000 e 15.000 lire) sono passate, *per i redditi non superiori ai 4 milioni annui*, a 131.000 lire annue. Il reddito disponibile in termini reali è quindi sceso da 2.322.000 a 2.296.275, si è ridotto cioè di circa l'1,1 rispetto al 2,5 per cento che si sarebbe verificato in assenza dei correttivi introdotti.

Nel secondo esempio, invece, non essendovi alcuna correzione, l'inflazione ha aumentato notevolmente la progressività del sistema anche se il legislatore aveva stabilito nel 1971 che essa avrebbe dovuto rimanere invariata almeno nei primi due anni della sua applicazione. L'invarianza riguardava le aliquote nominali, ma, come ha rilevato il prof. Visentini, «il legislatore ha il dovere di rispettare nella sostanza economica, e non soltanto nel nominalismo delle aliquote, la disposizione... che assicura la stabilità delle aliquote delle imposte dirette nel primo biennio» (33).

Questi effetti dell'IRPEF tendono ad aggravarsi a causa del rapido aumento dei prezzi. Nel solo 1974 il tasso d'inflazione dovrebbe essere prossimo a quello registrato nei due anni e mezzo precedenti l'introduzione dell'IRPEF. Riprendendo i due esempi e supponendo per il triennio 1974-76 un tasso d'inflazione del 45 per cento — risultante da un aumento dei prezzi del 20 per cento nel primo anno e del 10 per cento in ciascuno dei due anni successivi — si ha che, tenuto conto delle variazioni intervenute nel 1974

(33) Camera dei Deputati, Pdl 2898 del 9 aprile 1974, p. 4.



per le detrazioni della quota esente e di quelle decorrenti dal 1975 per i figli a carico, l'aumento dell'aliquota media per il contribuente con reddito iniziale di 2,5 milioni è del 44 per cento (dal 5,7 all'8,2 per cento) e per quello con reddito iniziale di 7 milioni è del 31,5 per cento (dal 14,6 al 19,2 per cento).

L'impatto della elevata inflazione sull'IRPEF ha indotto il prof. Visentini a presentare un progetto di legge per modificare scaglioni di imposta e detrazioni a partire dal 1° gennaio 1975. Tale proposta non introduce un meccanismo di correzioni automatiche, ma mira solo a ripristinare nel 1975 la pressione e soprattutto la struttura tributaria determinate nel 1971 dalla riforma tributaria. Pur ritenendo che la variazione dei prezzi sarebbe stata sensibilmente superiore al 30 per cento, Visentini propone, essenzialmente per motivi di opportunità politica, di limitare a questo tasso gli aggiustamenti. Ne consegue, ovviamente, solo una parziale correzione dei parametri tributari considerati e, quindi, un aumento della pressione fiscale e una modifica nella struttura del prelievo (34). Analoghe proposte sono fatte a proposito dell'INVIM, imposta comunale sull'incremento del valore degli immobili. Opposto, naturalmente, è il meccanismo previsto per il mantenimento dell'onere reale delle imposte fisse (imposta di bollo, ipotecaria, per concessioni governative, di registro, ecc.): il loro importo andrebbe rivalutato del 30 per cento.

L'inflazione ha effetti negativi anche sull'INVIM e sull'imposta sul valore aggiunto (IVA). Per quanto riguarda l'INVIM, solo il 4 per cento dell'incremento — tasso medio d'inflazione ipotizzato a suo tempo dal parlamento — non è tassabile, con la conseguenza che gli attuali tassi d'inflazione l'hanno trasformata in una imposta patrimoniale camuffata per la parte che colpisce incrementi di valore puramente monetari. Sarebbe quindi opportuno far sì che non sia tassabile un incremento prefissato bensì uno variabile in linea col costo della vita; in tal modo, l'INVIM inciderebbe

(34) P. BAFFI ha invece auspicato l'introduzione di correttivi automatici, « Il risparmio in Italia, oggi », *Bancaria*, febbraio 1974. Cfr. anche V. BARATTIERI, « Convivere con l'inflazione », *Credito Popolare*, gennaio-febbraio 1974.

solo su incrementi reali dei valori immobiliari. Analogamente, nell'IVA il valore reale dell'esonero, del regime forfettario e di quello semplificato diminuiscono con l'aumentare dei prezzi, con ovvie ripercussioni negative, evitabili se l'esonero e i vari regimi si esprimono in termini reali anziché nominali.

## V. Conclusioni

Un sistema fiscale nominale presenta senza dubbio diversi inconvenienti: esso tende a distorcere la struttura tributaria, accrescendo maggiormente la pressione fiscale sui redditi più bassi; ad aumentare la pressione fiscale, incentivando le spese scarsamente produttive; ad essere destabilizzante dal punto di vista della politica anti-ciclica; e a dar luogo al fenomeno del *tax-push*. Un sistema fiscale reale, invece, fa sì che la progressività stabilita inizialmente non venga ad accrescersi all'aumentare dei prezzi. Inoltre, se si tiene conto dei ritardi relativi all'impatto delle variazioni nel prelievo tributario sull'attività economica e sul livello dei prezzi, il sistema reale tende ad essere maggiormente stabilizzante. Esso esercita poi una utile azione anti-inflazionistica in quanto elimina le richieste di maggiori aumenti retributivi altrimenti necessari per ottenere un dato incremento del reddito disponibile, sottraendo così al circuito inflazionistico un importante elemento di alimentazione, specie in un periodo in cui le pressioni sui costi hanno un particolare rilievo. Infine, limitando la lievitazione delle entrate tributarie al solo sviluppo reale dell'economia, il sistema tende a frenare l'incessante espansione della spesa pubblica, che è considerata da un numero crescente di economisti un importante fattore inflazionistico a causa della sua bassa produttività.

Un sistema reale è preferibile a quello nominale non solo perché è meno inflazionistico e maggiormente stabilizzante, ma anche perché, evitando di accrescere la pressione fiscale sui ceti meno abbienti ed eliminando la « illusione finanziaria » propria del sistema nominale, è indubbiamente più equo. Rimuovendo il gettito addizionale che l'erario ottiene grazie all'aumento puramente monetario del reddito, il governo e il parlamento devono ricorrere ad espliciti incre-

menti dell'imposizione qualora intendano accrescere la spesa pubblica oltre i limiti segnati dalle maggiori entrate conseguenti agli aumenti reali del PNL senza ampliare l'entità del disavanzo dello Stato (35).

Per quanto riguarda il caso italiano, gli elevati tassi d'inflazione, i ritardi e le distorsioni connaturati ai correttivi discrezionali, e il fatto che l'IRPEF colpisce essenzialmente i lavoratori dipendenti (36), dovrebbero indurre ad adottare un meccanismo in grado di neutralizzare automaticamente l'impatto dell'aumento dei prezzi sull'IRPEF. A tal fine sarebbe preferibile usare il metodo della deflazione annuale del reddito, al netto degli aumenti di prezzi dovuti alla variazione nelle imposte indirette se non altro per la sua semplicità amministrativa. Oltre all'IRPEF sarebbe opportuno isolare anche l'INVIM dall'inflazione al fine di evitare che quella che dovrebbe essere un'imposta sul reddito diventi in effetti una vera e propria imposta sul patrimonio.

VITTORIO BARATTIERI - SERGIO GAMBALE

(35) Per M. FRIEDMAN la riduzione della « taxation of income without representation » sarebbe infatti uno dei più importanti risultati di un sistema reale, *Newsweek*, 3 marzo 1969.

(36) Secondo P. BAFFI, un ulteriore motivo che milita a favore dell'introduzione di correttivi automatici in Italia è che « ... le imposte dirette non colpiscono tutti: la tassazione diretta, da noi, grava solo sui percettori di redditi fissi, mentre la maggior parte dei professionisti sfuggono al fisco » (intervista a *Europa Domani*, luglio-agosto 1974).

## APPENDICE I

*Aumento dell'aliquota media di un'imposta progressiva dovuto all'inflazione*

Gli effetti della variazione del reddito nominale sulle aliquote medie effettive di una imposta progressiva sul reddito sono qui sotto determinati nell'ipotesi semplificatrice che non vi siano detrazioni. La frazione di reddito che slitta da ogni scaglione al successivo è pari a:

$$L_i - \frac{L_i}{(1 + \Delta Y)}$$

-----, ove  $A_i$ ,  $L_i$ ,  $Y$  e  $\Delta Y$  rappresentano, rispettivamente,

l'ampiezza ed il limite superiore di ogni scaglione  $i$ , il reddito iniziale

e la sua variazione; il secondo membro del numeratore,  $\frac{L_i}{(1 + \Delta Y)}$ ,

individua il punto dello scaglione dal quale inizia lo slittamento. Detta  $Q_i$  la

proporzione del reddito complessivo compresa in ogni scaglione ed ipotizzando un aumento puramente monetario del reddito per cui  $\frac{\Delta Y}{Y}$  è

uguale all'incremento dei prezzi,  $p$ , la quota di reddito tassata con una più elevata aliquota diventa:

$$\frac{L_i - \frac{L_i}{(1 + p)}}{A_i} \cdot Q_i$$

L'aumento relativo dell'aliquota applicata sul reddito che slitta da uno scaglione d'imposta a quello successivo è:

$$\frac{t_{i+1} - t_i}{t_i}, \text{ ove } t_i \text{ è l'aliquota sullo scaglione } i.$$

Ne consegue che la variazione dell'aliquota media,  $\frac{\Delta m_t}{m_t}$ , è pari alla somma dei prodotti tra le quote di reddito colpite dalle nuove aliquote e l'incremento delle aliquote stesse per ogni scaglione:

$$\frac{\Delta m_t}{m_t} = \sum_{i=1}^n \left[ \frac{L_i - \frac{L_i}{(1+p)}}{A_i} \cdot Q_i \right] \cdot \left( \frac{t_{i+1} - t_i}{t_i} \right).$$

## APPENDICE II

*Condizione di neutralità rispetto alla pressione tributaria del metodo dell'aggiustamento delle aliquote.*

Con un reddito nominale  $Y_1$  il gettito  $T_1$  dell'imposta progressiva corrisponde ad un'aliquota media  $m_1$ ; la condizione di neutralità rispetto alla pressione tributaria nel caso di un aumento del reddito a  $Y_2$ , dovuto alla crescita dei prezzi,  $p$ , richiede l'invarianza di detta aliquota media e, in conseguenza, un maggior gettito pari all'area  $Y_1ABY_2$  (vedi il grafico).

Riducendo di  $\frac{p}{1+p}$  le aliquote, si ha uno spostamento della curva  $F$  verso destra ( $F'$ ). Pertanto l'area  $OCE$  (che corrisponde al minor gettito su  $Y_1$  per la riduzione delle aliquote) uguaglia, alla condizione esposta in seguito, l'area  $AEGB$  (37), che è data dal prodotto tra l'aliquota marginale media ( $t_m$ ) e l'incremento del reddito dovuto all'inflazione ( $pY_1 \cdot \frac{1}{1+p}$ ). La condizione affinché la riduzione delle aliquote

(37) Tale area deriva dal restringimento di  $ACDB$  per la parte  $ECDG$  a causa della riduzione delle aliquote sull'incremento di reddito ( $Y_2 - Y_1$ ).

attuata per correggere gli effetti dell'inflazione lasci inalterata la pressione tributaria è che l'aliquota marginale media sia pari al prodotto dell'aliquota media precedente all'inflazione ( $T_1/Y_1$ ) per  $(2+p)$ . Indicando con  $m_1$  e  $m_2$  la pressione tributaria prima e dopo la variazione puramente monetaria del reddito occorre che:

$$m_1 = m_2 \text{ ossia } \frac{T_1}{Y_1} = \frac{T_2}{Y_1(1+p)}, \text{ [ove } Y_2 = Y_1(1+p)\text{].}$$

Dopo la correzione delle aliquote, il gettito delle imposte sul reddito  $Y_2$  diviene, come è facile rilevare dal grafico:

$$T_2 = T_1 - \frac{p}{1+p} T_1 + pY_1 t_m \frac{1}{1+p}.$$

Affinché  $m_2$  sia uguale a  $m_1$  è necessario che:

$$\frac{T_1 - \frac{p}{1+p} T_1 + pY_1 t_m \frac{1}{1+p}}{Y_1(1+p)} = m_1;$$

da cui:

$$pY_1 t_m \frac{1}{1+p} = m_1 Y_1 (1+p) - T_1 \left(1 - \frac{p}{1+p}\right).$$

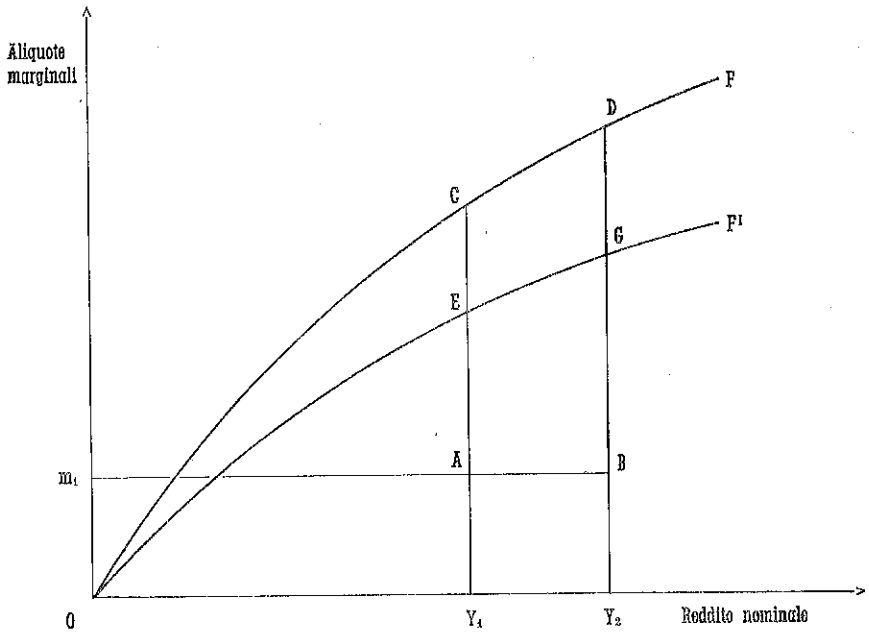
Essendo  $T_1$  uguale a  $m_1 Y_1$ , si ha:

$$pY_1 t_m \frac{1}{1+p} = m_1 Y_1 \left[ (1+p) - \frac{1}{1+p} \right]$$

$$t_m = m_1 Y_1 \left[ \frac{(1+p)^2 - 1}{(1+p)} \right] \cdot \frac{1+p}{pY_1}.$$

Semplificando:

$$t_m = m_1 \frac{[(1+p)^2 - 1]}{p} = m_1 (2+p) \text{ c.v.d.}$$



Se invece  $t_m = m_1 (2 + e) - \frac{p}{1 + p}$  — ove  $e \neq p$  — l'originario fattore di correzione delle aliquote,  $\frac{p}{1 + p}$ , determinato proporzionalmente al tasso d'inflazione, dovrà essere modificato per soddisfare la condizione di neutralità in questione moltiplicandolo per  $\frac{2 + p}{2 + e}$ . Graficamente ciò comporterà un maggiore o minore spostamento a destra della curva F a seconda che  $e < p$  o  $e > p$ .

V.B.-S.G.