

Inflazione e indicizzazione dell'imposizione personale sul reddito

Nella maggior parte dei paesi, i redditi personali, superiori a certi livelli esenti, sono tassati con aliquote progressive prestabilite, che si applicano a scaglioni di reddito espressi in termini monetari. In valori correnti vengono anche fissate le esenzioni personali e le detrazioni. Una simile struttura dell'imposizione personale fa sì che, in assenza di evasioni, redditi più elevati sono soggetti ad aliquote medie più alte (1). Ciò è generalmente considerato un fatto positivo dal punto di vista sia dell'equità sia della politica di stabilizzazione: a) perché favorisce una redistribuzione dei redditi e rende l'imposizione personale più coerente con il principio della capacità contributiva; b) perché la progressività accresce il grado di flessibilità automatica dell'imposta sul reddito e contribuisce — si ritiene — ad attenuare le fluttuazioni cicliche.

Tuttavia, in una situazione inflazionistica, tali caratteristiche possono creare seri problemi, poiché l'aumento dei redditi monetari per la maggior parte dei contribuenti finisce col superare qualsiasi crescita dei redditi reali (potrebbe perfino succedere — come accade oggi in certi paesi — che mentre i redditi monetari aumentano i redditi reali diminuiscono). Invero, un sistema tributario « nominale » (o « non aggiustato ») non distingue gli incrementi reali del reddito da quelli meramente monetari; cosicché, per la maggior parte dei contribuenti, l'aliquota media dell'imposta tende, con l'inflazione, a superare, in termini reali, i livelli previsti al momento dell'emanazione della legge tributaria. Alcuni contribuenti che, per il basso livello dei loro redditi e per le esenzioni e detrazioni alle quali avevano diritto, erano esentati dal pagamento delle imposte, diven-

(1) Naturalmente la possibilità che redditi « lordi » più elevati siano colpiti da aliquote marginali più alte dipende anche dall'esistenza o meno di « scappatoie ».

teranno tassabili. Altri, che erano già soggetti al pagamento delle imposte, saranno colpiti da più elevate aliquote medie (e spesso anche marginali). Se le pressioni inflazionistiche durano nel tempo, e se non si adottano misure di correzione, l'aumento dei redditi monetari può a lungo andare dar luogo ad aumenti delle entrate fiscali non desiderabili sotto il profilo dell'equità o della allocazione delle risorse o della politica di stabilizzazione.

Se non consideriamo la crescita reale del reddito e le variazioni nella sua distribuzione, l'aumento della pressione fiscale dipenderà: a) dal tasso di inflazione, b) dalla struttura dell'imposta, c) dal sistema di pagamento dell'imposta stessa.

Per quanto concerne la struttura dell'imposta, particolare rilievo assume il livello dell'esenzione personale in relazione al reddito *pro capite*. Se il livello dell'esenzione personale è pari a parecchie volte il reddito nazionale *pro capite*, come accade in alcuni paesi emergenti, allora perfino con alti tassi di inflazione molti contribuenti verrebbero, per lungo tempo, esentati. Se, invece, quel livello è basso o inferiore al reddito *pro capite*, come di norma avviene in quasi tutti i paesi industrializzati (2), l'esenzione perderà presto importanza e anche categorie relativamente povere potranno subire sostanziali aumenti del carico tributario.

Sono importanti, oltre al livello delle esenzioni personali, la struttura delle aliquote e l'ampiezza degli scaglioni, poiché l'inflazione, oltre che ridurre il valore reale dell'esenzione, provoca anche una contrazione, in termini reali, degli scaglioni di reddito. Più ampi sono gli scaglioni, più tempo ci vorrà — per un dato tasso di inflazione — per spingere un contribuente in uno scaglione superiore dove verrà colpito da un'aliquota marginale più elevata (3). E più le aliquote aumentano rapidamente, più sensibile sarà il gettito fiscale agli incrementi inflazionistici dei redditi correnti.

Nella gran parte dei paesi, dove accanto all'esenzione base sono previste aliquote progressive che aumentano fino a un massimo stabilito dalla legge, l'aliquota media sarà pari a zero quando il reddito

(2) Cfr. V. TANZI, *The Individual Income Tax and Economic Growth*, The Johns Hopkins Press, Baltimora, 1969, tabb. III-5 e III-6, pagg. 32-33.

(3) Peraltro, non è necessario che un contribuente, il cui reddito è già tassabile, sia « spinto » in uno scaglione più alto per sperimentare un aumento dell'aliquota marginale. Un aumento si avrebbe anche se non vi fosse progressività d'imposizione oltre quella derivante dall'esistenza di un'esenzione base.

del contribuente è inferiore al livello dell'esenzione, e, per i redditi tassabili, si evolverà secondo una funzione a S (o curva logistica); l'aliquota media d'imposta aumenterà dapprima a tassi crescenti, quindi a tassi decrescenti fino ad avvicinarsi a un massimo dato dall'aliquota marginale più elevata (4). L'aumento dell'aliquota media per ogni livello di reddito dipenderà dalla relazione tra l'aliquota media e quella marginale, relazione che, a sua volta, è influenzata dal grado di progressività della tassazione del reddito.

Lo schema descritto caratterizza gran parte delle imposte sul reddito dei vari paesi. Se l'imposta sul reddito fosse realmente proporzionale, cioè se non vi fossero né aliquote progressive né esenzioni o se l'esenzione fosse espressa in una proporzione fissa del reddito e purché la base imponibile per tutti i redditi crescesse a un tasso pari a quello registrato dal livello dei prezzi, l'aliquota media non verrebbe influenzata dall'inflazione, se non per i ritardi relativi all'accertamento e/o al pagamento dell'imposta.

Dati il tasso di inflazione, il tasso di crescita reale del reddito e la struttura giuridica dell'imposizione, l'incremento del prelievo medio, a carico di un individuo, che può essere attribuito all'inflazione, in un dato periodo di tempo, dipenderà: a) dalla posizione iniziale del contribuente nella distribuzione del reddito, cioè dal livello del suo reddito; b) dal suo particolare *status* — stato anagrafico, numero di figli, etc. — che determinerà le esenzioni e detrazioni cui ha diritto; c) dalla natura del reddito — salari, interessi e così via — che percepisce; d) dal metodo di accertamento e riscossione dell'imposta relativa a quel reddito.

Studi empirici riguardanti l'Australia (5), il Canada (6), la Gran Bretagna (7) e gli Stati Uniti (8) hanno posto in risalto che:

1) l'interazione tra inflazione e struttura dell'imposizione personale sul reddito ha avuto per effetto un aumento generalizzato del carico tributario a tutti i livelli di reddito tassabile;

(4) Per maggiori particolari, cfr. V. TANZI, « A Proposal for a Dynamically Self-Adjusting Personal Income Tax », in *Public Finance*, Vol. XXI, n. 4, 1966, pagg. 514-515.

(5) TAXATION REVIEW COMMITTEE, *Preliminary Report*, Australian Government Publishing Service, Canberra, 1° giugno 1974, pag. 75.

(6) GEORGE VUKELICH, « The Effect of Inflation on Real Tax Rates », in *Canadian Tax Journal*, Vol. XX, n. 4, luglio-agosto 1972.

(7) R. I. G. ALLEN e D. SAVAGE, « Inflation and the Personal Income Tax », in *National Institute Economic Review*, n. 70, novembre 1974.

(8) C. J. GOETZ e W. F. WEBER, « Intertemporal Changes in Real Federal Income Tax Rates, 1954-70 », in *National Tax Journal*, Vol. 24, n. 1, marzo 1971.

2) le varie classi dei contribuenti hanno avuto incrementi differenti dalle aliquote medie. I più elevati aumenti percentuali hanno generalmente riguardato i contribuenti con redditi più bassi e quelli con un maggior numero di familiari a carico. Ha influito in questo senso anche la struttura delle aliquote, ma principalmente la contrazione in termini reali del valore delle esenzioni;

3) modifiche discrezionali del sistema tributario non hanno pienamente eliminato gli effetti dell'inflazione.

Un importante e controverso problema di interpretazione sorge a proposito del punto 2), talché la relativa conclusione va presa con una certa cautela. Gli è che l'impatto dell'inflazione sul prelievo fiscale a carico dei contribuenti può essere misurato in almeno due differenti — e spesso contrastanti — modi: prendendo in considerazione la *percentuale* che degli incrementi nelle aliquote medie può essere attribuita all'inflazione (questa è l'interpretazione implicita in quanto si è detto sopra); ovvero considerando i *punti* percentuali, cioè gli incrementi assoluti delle medesime aliquote. La prima soluzione è quella che ha avuto una maggiore attenzione; tuttavia è il secondo modo che è più significativo in relazione agli effetti sul reddito disponibile e sulla distribuzione del reddito. Quando l'accento è posto sulle riduzioni del reddito disponibile, piuttosto che sulle variazioni percentuali delle aliquote medie, gli studi empirici accennati mostrano che tali riduzioni sono state spesso maggiori per i redditi più elevati che per quelli più bassi. (Su questo punto non c'è però un alto grado di uniformità di risultati.) (9)

Sistemi possibili di aggiustamento

I governi possono desiderare di correggere le variazioni delle aliquote medie dovute all'inflazione. Se reputano l'inflazione un fenomeno transitorio, probabilmente opereranno per correzioni discrezionali, *ad hoc*. Qualora, invece la ritengano destinata a durare, potrebbero, in certi casi, scegliere un meccanismo permanente di aggiustamento — nel tentativo di immunizzare dall'inflazione la

(9) Gli studi in parola non hanno cercato di stimare gli effetti distorcitori che l'inflazione ha nei riguardi dei contribuenti percettori di *tipi* differenti di reddito (e non solo con differenti livelli) e soggetti a diversi metodi di accertamento e di pagamento dell'imposta. Hanno pertanto trattato solo una parte del problema.

struttura effettiva della tassazione sul reddito. Come si vedrà, questa seconda strada è stata presa da parecchi paesi.

Peraltro, i meccanismi di fatto utilizzati per queste correzioni permanenti non sempre fanno ricorso a indici che riflettono esclusivamente il tasso di inflazione. In molti dei paesi che adottano sistemi di indicizzazione, gli indici prescelti non prendono in considerazione soltanto le variazioni del livello dei prezzi, ma anche le variazioni di altri fattori, di cui il più importante è probabilmente la produttività (10). Ma anche quando si vogliono aggiustamenti soltanto per l'inflazione e non anche per le variazioni della produttività, bisogna decidere se «aggiustare» la struttura dell'imposizione personale sulla base dell'intero tasso d'inflazione o di una parte soltanto di esso. In tal modo, si introduce un elemento discrezionale in ciò che è di norma considerato un meccanismo automatico.

Come vedremo, dei paesi che attualmente attuano un'indicizzazione: *a*) alcuni adottano una regola che consente l'aggiustamento completo per l'inflazione su base annua (Canada); *b*) altri effettuano aggiustamenti annuali, ma per una parte soltanto del tasso di inflazione (Olanda); *c*) altri ancora (come la Francia) aggiustano la struttura del sistema fiscale soltanto quando il tasso d'inflazione, «in un dato anno», ha superato un livello stabilito, per esempio, il 5 per cento. In questo caso un'inflazione «strisciante» non condurrà a nessuna variazione automatica della struttura fiscale «nominale» (11); *d*) infine, il sistema adottato può essere tale che il meccanismo di aggiustamento entra in azione soltanto quando l'aumento cumulato dell'indice dei prezzi, con riferimento a un anno base, ha raggiunto un dato livello (tale soluzione è adottata dal Lussemburgo).

E' ovvio che soltanto la prima di queste alternative — se correttamente applicata — consentirebbe di mantenere inalterata la struttura reale del sistema fiscale. Tuttavia, quando il tasso d'inflazione sale a valori abbastanza elevati, scompare la differenza tra tale metodo e quelli indicati sotto le lettere *c*) e *d*).

Prima di esaminare le esperienze di alcuni paesi, può essere utile descrivere brevemente alcuni dei meccanismi di aggiustamento per

(10) Così spesso avviene quando l'indicizzazione dell'imposta personale sul reddito è basata su un salario minimo fissato dalla legge, che, a lungo termine, riflette probabilmente variazioni di prezzi e produttività e mutamenti di condizioni politiche.

(11) Questa soluzione è analoga a quella suggerita da A. R. PREST, «Inflation and the Public Finances», in *The Three Banks Review*, n. 97, marzo 1973, pag. 26.

l'inflazione che sono stati proposti nella letteratura economica (12). Un meccanismo ideale, correttivo degli effetti dell'inflazione, dovrebbe essere, innanzitutto, semplice; secondo, dovrebbe mantenere la distribuzione iniziale del carico fiscale tra i livelli di reddito reale senza riguardo per la fonte del reddito e la particolare situazione familiare (13); terzo, dovrebbe impedire che un incremento puramente nominale del reddito dia luogo a un aumento reale del gettito derivante dalla tassazione personale sul reddito. Posti questi principi generali, fermiamoci su quattro metodi di indicizzazione proposti.

Un primo metodo implica la riduzione proporzionale delle aliquote previste dalla legge, al fine di eliminare l'aumento del gettito dovuto all'inflazione. Questo tipo di aggiustamento consentirebbe di evitare l'aumento dell'incidenza globale dell'imposizione personale, ma non impedirebbe una redistribuzione del carico tributario tra le diverse categorie di reddito. In più, la direzione di tale redistribuzione potrebbe non corrispondere a quella desiderata dalla maggior parte dei governi. Per esempio, il reddito di una famiglia relativamente disagiata che, per l'incremento dovuto all'inflazione, è soggetto alla tassazione personale sul reddito per la prima volta, resterebbe tassabile anche nel caso di una riduzione delle aliquote. Per contro, i redditi più elevati beneficerebbero di aliquote marginali progressivamente inferiori. Sebbene riduzioni delle aliquote siano state adottate in parecchi paesi in periodi d'inflazione, nessun paese sembra aver introdotto una «regola di indicizzazione» basata su questo metodo (14).

Con il secondo tipo di aggiustamento si esclude dal reddito tassabile di un individuo l'aumento del reddito lordo che può essere attribuito all'inflazione. Così, per esempio, l'aumento dei salari e stipendi derivante dal loro adeguamento al costo della vita sarebbe

(12) Per una precedente esposizione di alcuni di questi meccanismi e del loro utilizzo in alcuni paesi, si veda A. H. PETREI, «Inflation Adjustment Schemes Under the Personal Income Tax», in *IMF Staff Papers*, luglio 1975, e DAVID MORGAN, *Inflation and Progressive Personal Taxation* (ciclostilato, 1974).

(13) Nessun concreto e generale meccanismo di aggiustamento può soddisfare questa particolare esigenza. Su questo punto si veda P. A. DIAMOND, «Inflation and the Comprehensive Tax Base», in *Journal of Public Economics*, Vol. 4, n. 3, agosto 1975.

(14) Una modifica di tale metodo lascerebbe inalterata la struttura nominale dell'imposizione sul reddito, ma aggiusterebbe i debiti annui di imposta sulla base di una formula. Cfr. R. S. WECKSTEIN, «Fiscal Reform and Economic Growth», in *National Tax Journal*, dicembre 1964. Sia il metodo in questione sia la modifica di Weckstein erano stati proposti nel 1923 da JACOB VINER, «Taxation and Changes in Price Levels», in *The Journal of Political Economy*, Vol. 31, agosto 1923, ripubblicato in JACOB VINER, *The Long View and the Short*, The Free Press, Glencoe, Illinois.

automaticamente esente. In generale verrebbe concessa una « detrazione per l'inflazione » che dipende dal tasso di inflazione. Tale detrazione è data dal prodotto del reddito lordo dell'anno precedente del contribuente per il tasso d'inflazione dell'anno in cui il reddito è tassabile (15). L'inconveniente di questo metodo è che prescindendo da ogni crescita reale del reddito, la parte tassabile di esso rimarrebbe costante non in termini reali ma in termini nominali. Conseguentemente, il valore reale dell'imposta pagata e così l'aliquota media diminuirebbero fino a che il tasso di inflazione continua ad essere positivo. Si avrebbe un « aggiustamento per eccesso ». D'altra parte, le sue implicazioni sotto il profilo dell'equità non sono affatto chiare. Israele è stato, fino al 1975, l'unico paese che abbia adottato un meccanismo di aggiustamento in certa misura di questo tipo. Non si trattava però di un'indicizzazione « automatica », poiché si prevedeva che l'aumento dei salari dovuto alle variazioni del costo della vita potesse essere esentato dall'imposta personale sul reddito a discrezione del Ministro delle finanze. Fino al marzo 1964 tale aumento era completamente esente; in seguito furono introdotte limitazioni. La riforma fiscale del 1975 ha adottato un nuovo sistema (16).

Con il terzo metodo si deflaziona il reddito lordo con riferimento a un anno base; viene quindi calcolato il reddito tassabile a prezzi dell'anno base e il risultante debito di imposta viene moltiplicato per il rapporto tra l'indice dei prezzi dell'anno considerato e quello dell'anno base. L'operazione di deflazionare il reddito lordo e di rivalutare il debito di imposta conferisce a questo metodo una complessità, che finora ne ha impedito l'adozione (17). Solo un Cantone svizzero, il Basel-Land, lo utilizza, impiegando come base l'indice del costo della vita del gennaio 1953.

L'ultimo e più importante meccanismo di aggiustamento introduce nella struttura dell'imposizione dei *price-escalators* in maniera che, in un dato periodo, le aliquote dell'imposta progressiva sul reddito, in assenza di ogni modifica discrezionale, si applicano a redditi costanti in termini « reali », e non a redditi costanti in termini monetari. Per ottenere tale risultato, i limiti degli scaglioni di reddito,

(15) Per questa proposta si veda DOUGLAS ADIE e SVETOZAR PEJOVICH, *Inflation and Taxes: A Case for the Taxpayer* (ciclostilato, Ohio University, marzo 1973).

(16) Ha introdotto cioè un sistema simile a quello che viene qui indicato come il quarto metodo.

(17) Questo metodo è stato suggerito da AMOTZ MORAG, *On Taxes and Inflation*, Random House, New York, 1965, pag. 169.

le esenzioni e le detrazioni, espressi in valori monetari fissi, vengono aumentati annualmente a un tasso pari al tasso d'inflazione. Questo sistema ha suscitato il maggiore interesse e in varia misura è stato adottato da vari paesi, da ultimo dal Canada nel 1974 (18).

A questo punto, va sottolineato che se l'inflazione è accompagnata da una crescita in termini reali del reddito *pro capite*, né la pressione fiscale né l'iniziale distribuzione del carico fiscale rimarrebbero invariate, a meno che l'aggiustamento venga effettuato con un « super-indice » che prenda in considerazione non soltanto le variazioni dei prezzi ma anche quelle del reddito reale *pro capite*. Limitarsi a correggere gli effetti dell'inflazione equivale ad accettare che l'aumento della pressione fiscale e l'inevitabile redistribuzione dell'incidenza dell'imposizione personale sono accettabili quando derivano da una crescita reale, ma non quando sono dovuti all'inflazione. Alcuni paesi — per esempio, l'Islanda e, dal settembre del 1974, la Danimarca — hanno rifiutato tale conclusione e conseguentemente hanno « super-indicizzato » la loro struttura fiscale (19).

Problemi specifici dei metodi di aggiustamento

Per conseguire gli obiettivi dell'indicizzazione ogni meccanismo di aggiustamento deve affrontare difficoltà di carattere sia teorico che pratico. I più importanti problemi sono: *a)* la scelta dell'indice da utilizzare per adeguare la struttura del sistema fiscale « nominale »; *b)* il problema dei ritardi; *c)* le difficoltà d'indicizzazione per certi redditi come gli interessi, i guadagni di capitale e i profitti.

(18) Negli Stati Uniti questo meccanismo di aggiustamento è associato al nome di Milton Friedman che lo propose in un articolo apparso in *Newsweek* il 13 marzo 1969. Una rielaborazione si trova in MILTON FRIEDMAN, « Monetary Correction » in *Essays on Inflation and Indexation*, American Enterprise Institute, Washington, D.C., 1974.

(19) Per una proposta e discussione di tale « super-indicizzazione », si veda V. TANZI, « A Proposal for a Dynamically... », *cit.* Il meccanismo per l'applicazione di questo « super-indice » è simile a quello del quarto metodo. I limiti degli scaglioni, le esenzioni e le detrazioni, espresse in importi fissi, potrebbero, per esempio, essere aumentati annualmente ad un tasso pari a quello della crescita nominale del reddito *pro capite* o di un altro analogo indice come i guadagni orari. Le perdite subite dal fisco saranno maggiori rispetto al caso di aggiustamento limitato alle variazioni dei prezzi. Tali perdite dipendono dal tasso di crescita reale del reddito *pro capite* o dei guadagni orari, oltre che dal tasso di inflazione.

a) *La scelta dell'indice*

La scelta dell'indice dipende in larga misura dall'obiettivo che ci si propone di conseguire con l'indicizzazione (20). Che tale scelta sia di fondamentale importanza per il successo dell'indicizzazione è cosa evidente. Come è noto, tutti gli indici dei prezzi sono influenzati dalle tecniche di campionamento e dagli errori di rilevazione e in alcuni paesi possono anche subire manipolazioni a fini politici. Poiché l'obiettivo principale dell'indicizzazione è quello di neutralizzare gli effetti dell'inflazione sui carichi tributari reali, l'indice più utilizzato è quello dei prezzi al consumo, che si ritiene rifletta la variazione del potere di acquisto dei redditi nominali dei contribuenti. Tuttavia, parecchi studi relativi a differenti paesi hanno posto in risalto che non sempre il « paniere » dei beni considerati nella costruzione di quell'indice è rappresentativo del modello di consumo dell'intera collettività. Le variazioni dei prezzi al consumo possono favorire i contribuenti con redditi più elevati rispetto ai contribuenti con redditi più bassi, specialmente quando i prezzi dei prodotti alimentari aumentano ad un tasso maggiore di quello relativo ad altri prodotti (21).

I paesi che hanno indicizzato le loro imposte non hanno tentato di costruire indici da applicare alle differenti classi di reddito. Almeno un paese, l'Olanda, ha però elaborato un particolare indice — l'indice della « popolazione totale » — che è più generale di quello dei prezzi al consumo e che si ritiene rifletta meglio la spesa dell'intera popolazione e non soltanto di un particolare gruppo. Nel caso dell'Olanda, il tasso annuale di incremento di questo indice, a causa dei minori aumenti registrati negli ultimi anni dai prezzi dei prodotti alimentari, è stato più basso di quello dell'indice dei prezzi al consumo (22).

(20) Se gli obiettivi sono multipli, nessun indice forse è in grado di consentire il loro simultaneo conseguimento. Per esempio, nessun indice permetterebbe di mantenere costante la pressione fiscale, senza modificare i carichi tributari tra i diversi gruppi di contribuenti.

(21) Parecchi studi hanno trattato questi aspetti per diversi paesi. Tra gli altri: D. C. TRIPING, « Price Changes and Income Distribution », in *Applied Statistics*, Vol. 19, n. 1, 1970; J. MUELBAUER, « Price and Inequality: the United Kingdom Experience », in *Economic Journal*, Vol. 84, n. 333, 1974; RYOTARO IOCHI, *Measurement of Consumer Price Changes by Income Class*, Kinokuniya Bookstore Co. Ltd., Tokyo, 1964; Y. MANZLY, « Price Changes in The Consumption Basket of Various Income Groups in Israel », in *Bank of Israel Economic Review*, aprile 1974; E. M. SNYDER, « Cost of Living Indexes for Special Classes of Consumers », in *The Prices Statistics of the Federal Government*, National Bureau of Economic Research 73, General Series 1961.

(22) Per il periodo 1972-74, gli aumenti annuali dell'indice dei prezzi al consumo furono rispettivamente, 7,8, 8,0 e 9,6 per cento, mentre quelli dell'indice della « popola-

Un altro aspetto che fuori degli Stati Uniti ha ricevuto una notevole attenzione si ricollega al problema se l'indice debba o non debba considerare gli aumenti dei prezzi dovuti a variazioni delle imposte indirette e (meno importante) dei sussidi e dei contributi dello Stato. In parole povere, se le imposte indirette vengono aumentate, dovrebbe ciò comportare una correzione della struttura nominale della imposizione sul reddito e quindi una riduzione automatica del debito di imposta?

Sul piano teorico, la tesi comunemente avanzata è che se gli introiti fiscali aggiuntivi derivanti dall'aumento delle imposte indirette si traducono in maggiori spese dello Stato (che, si presume, accrescono il benessere dei contribuenti), allora l'indice non dovrebbe tener conto delle variazioni delle imposte indirette. In altri termini, esso dovrebbe essere corretto per queste variazioni.

Secondo un'altra tesi, tuttavia, il contribuente, di norma, non vede la connessione tra maggiori tasse e maggiori benefici (derivanti da un più elevato livello di spesa pubblica) ed è portato a considerare nello stesso modo un aumento dell'indice dei prezzi al consumo, sia esso dovuto ad incremento delle imposte o ad altri fattori (23). Se questa seconda tesi fosse fondata, nessuna correzione dell'indice dovrebbe essere effettuata.

La controversia ha importanza pratica. Così in Olanda, che oggi corregge l'indice per le variazioni intervenute nelle imposte indirette e nei sussidi, le differenze tra l'indice della popolazione « corretto » e quello non corretto sono state notevoli. Per esempio, nel 1972 il secondo indice registrò un aumento di 8 punti, mentre quello « corretto » salì soltanto di 5,7 punti. Nel 1973 la differenza fu un po' più contenuta: 8,1 e 7,8 rispettivamente (24). A sua volta, la Danimarca ha elaborato un indice per il quale: « le tasse e i dazi sono, nella misura possibile, dedotti dai prezzi, mentre i contributi e i sussidi erogati al fine di ridurre i prezzi sono aggiunti ai prezzi stessi » (25). Nel 1973 (gennaio 1973-gennaio 1974) l'aumento di tale indice fu del 12,9 per cento, mentre quello dell'indice dei prezzi al consumo fu del

zione totale » furono dell'8,0, 8,1 e del 9,8 per cento. Gli aggiustamenti del sistema tributario si basarono su quest'ultimo indice, ma tennero conto anche delle variazioni delle imposte indirette e di considerazioni di carattere economico.

(23) Naturalmente si assume che l'imposta venga completamente traslata.

(24) Nel 1974 non si fece alcun aggiustamento.

(25) « Statistiske Efterretning » (Notizie Statistiche), in *Konjunkturoversigt* (Tendenze economiche), pag. 89, aprile 1975.

14,4 per cento. Per il periodo gennaio 1974-gennaio 1975 i rispettivi incrementi furono del 14,4 e del 13,5 per cento. A differenza dell'Olanda e della Danimarca, il Canada ha optato per l'indice dei prezzi al consumo «non corretto», poiché la correzione per le variazioni delle imposte indirette avrebbe fatto sorgere problemi anche d'equità in uno Stato federale in cui i governi locali hanno il potere di modificare le imposte sulle vendite nelle zone di competenza.

b) *Il problema dei ritardi*

Vi sono due tipi di ritardi importanti nella materia in discussione: primo, di norma si fa riferimento a un tasso di inflazione che, rilevato per un periodo precedente, può divergere dal tasso corrente; secondo, lo sfasamento esistente tra il conseguimento del reddito e il pagamento dell'imposta (26). Il primo sfasamento è più importante; esso può essere ampio e creare difficoltà, specialmente quando il tasso di inflazione è elevato e varia nel tempo. Quando, il 1° gennaio 1974, fu introdotta in Canada l'indicizzazione, si decise che, dato il tempo necessario per preparare i moduli per le dichiarazioni dei redditi, l'ultimo mese da considerare per il calcolo dell'indice dovesse essere il settembre del 1973. E, poiché l'incremento dei prezzi al consumo per il periodo settembre 1972-settembre 1973 poteva essere influenzato dal comportamento dei prezzi nei mesi terminali, si stabilì inoltre che l'indice da usare nel 1974 riflettesse l'aumento medio dei dodici mesi terminati nel settembre 1973 rispetto ai dodici mesi terminati nel settembre 1972. Lo stesso «sfasamento» si sarebbe applicato anche per gli anni successivi. Per l'Olanda, il ritardo è ancora maggiore, poiché l'indice per un dato anno riflette le variazioni dei prezzi del periodo di dodici mesi terminato nel luglio dell'anno prima rispetto ai dodici mesi precedenti. In genere, *lags* notevoli esistono in tutti quei paesi che indicizzano i sistemi fiscali.

c) *Problemi relativi a redditi difficili da indicizzare*

Le regole di indicizzazione sono state discusse ed applicate come se tutti i tipi di reddito venissero toccati dall'inflazione in modo eguale. Ciò non risponde al vero. In realtà, i problemi che stiamo

(26) Questo secondo *lag* è spesso trascurato, sebbene sia molto importante quando l'inflazione è molto elevata, come dimostrano le esperienze argentina e cilena. Lo considerano TERUO HIRAO e CARLOS AGUIRRE, «Maintaining the Level of Income Tax Collections Under Inflationary Conditions», in *IMF Staff Papers*, Vol. XVII, n. 2, luglio 1970.

considerando, se per gli stipendi e i salari sono una conseguenza della struttura progressiva dell'imposta sul reddito, per altri redditi esistono anche in presenza di una struttura strettamente proporzionale del sistema fiscale. I meccanismi di aggiustamento automatico introdotto nei vari paesi hanno sinora ignorato le distinzioni tra i differenti tipi di reddito. In periodi di inflazione, i salari e gli stipendi aumentano grosso modo in linea con l'aumento dei prezzi. Per contro, i redditi da interessi, i guadagni di capitale, i profitti (nelle definizioni usate a fini fiscali) aumenteranno probabilmente in misura molto maggiore del tasso di inflazione, specialmente quando questa è un fenomeno nuovo (27). Tuttavia, gran parte di tali aumenti saranno puramente nominali, cosicché motivi di equità e forse di efficienza richiederebbero una tassazione applicata alla componente reale di quei redditi.

Prendiamo per esempio il caso dei redditi da interessi. Se l'inflazione è «anticipata», il tasso d'interesse monetario tenderà ad essere più elevato di quello altrimenti prevalente in condizioni di stabilità dei prezzi. In un modello semplificato, che assuma una perfetta prevedibilità, il tasso d'interesse monetario si avvicinerà alla somma del tasso d'interesse reale e del tasso anticipato di inflazione. Così, se questo fosse pari al dieci per cento e il tasso reale al cinque per cento, il tasso d'interesse monetario tenderebbe ad un valore prossimo al quindici per cento (28). In assenza di un'imposta sugli interessi, colui che avesse prestato 1.000 dollari riceverebbe quindi 1.150 dollari dopo un anno. Egli, peraltro, non sarebbe né più ricco né più povero, se — qualora non si fosse verificata alcuna variazione dei prezzi — avesse ricevuto 1.050 dollari. Ciò perché 100 dollari, sui 150 che rappresentano il suo reddito per interessi, lo compensano appunto della perdita subita, a causa dell'inflazione, dal suo originario capitale finanziario di 1.000 dollari (29). Ma se assumiamo che i 150 dollari vengano tassati con un'aliquota marginale pari, per esempio, al

(27) I problemi posti dalla tassazione dei profitti non sono qui trattati poiché richiedono un'analisi particolareggiata. Su tale aspetto si veda GEORGE E. LENT, «Adjustment of Taxable Profits for Inflation», in *IMF Staff Papers*, Vol. XXII, n. 3, novembre 1975.

(28) In realtà, vincoli istituzionali e un'imperfetta prevedibilità fanno sì che il tasso di mercato, o monetario, sia spesso più basso della somma del tasso di interesse reale e del tasso d'inflazione. Per una discussione sulla tassazione dei redditi da interesse in situazioni inflazionistiche si veda V. TANZI, «Inflation, Indexation and Interest Income Taxation», in *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, marzo 1976.

(29) A ben vedere, il valore reale di 50 dollari è sceso, peggiorando la posizione del prestatore.

50 per cento del reddito tassabile, l'investitore pagherà 75 dollari di imposta. Un aumento del 10 per cento del livello dei prezzi avrebbe portato quindi ad un incremento del 200 per cento del reddito imponibile e del debito di imposta. Ciò significa per l'investitore un tasso d'interesse reale « negativo » del 2,5 per cento, poiché il rendimento al netto dell'imposta non è sufficiente a compensare l'erosione del valore reale del capitale. Più elevati sono il tasso d'inflazione e l'aliquota marginale, maggiore sarà la perdita in termini reali che l'investitore probabilmente subirà. L'imposta sugli interessi diviene di fatto un'imposta sul capitale (30).

Consideriamo ora i guadagni di capitale. Supponiamo che, in una situazione di stabilità dei prezzi, il valore di un'attività reale passi, in un dato periodo, da 100.000 a 105.000 dollari; il guadagno di capitale, se realizzato, sarebbe di cinque mila dollari. Supponiamo anche che nel periodo in esame i prezzi siano aumentati del 10 per cento e che tale aumento sia interamente trasferito nel valore del bene — il cui prezzo corrente salirebbe quindi a circa 115.250 dollari (31). Il guadagno nominale di 15.250 dollari sarebbe pari a più di tre volte l'incremento reale e conseguentemente il debito di imposta pur ipotizzando una tassazione proporzionale dei guadagni di capitale, sarebbe anch'esso nettamente più elevato. Come nel caso precedente dei redditi da interessi, anche qui gli effetti distortivi dell'inflazione non derivano dalla progressività dell'imposizione sul reddito.

Non è frequente che i sistemi di indicizzazione finora adottati per le imposte sul reddito si siano preoccupati dei redditi da interessi e dei guadagni di capitale. Qualche decisione specifica in questo senso però esiste. Così, in Brasile è di norma stabilito, con riferimento ai prestiti indicizzati, che il prestatario paghi periodicamente un dato interesse e, a scadenza, restituisca una somma maggiorata delle variazioni dei prezzi intervenute nel periodo del prestito; soltanto i pagamenti periodici degli interessi vengono tassati. Un'altra soluzione era stata adottata, fino al 1974, dalla Colombia (32); ivi, per i prestiti indicizzati, il prestatario pagava, periodicamente, un dato interesse, e, alla fine di ogni periodo, una somma a titolo di « correzione monetaria »

(30) Questa conclusione non dipende dalla progressività dell'imposta personale sul reddito; sarebbe valida anche con un'imposizione proporzionale.

(31) A seconda del momento in cui, nel periodo considerato, il guadagno reale di capitale si realizza, si avrà una fascia da 115.000 a 115.500 dollari.

(32) La Colombia non ha indicizzato il sistema fiscale e ha ora abolito i prestiti indicizzati.

per l'inflazione; soltanto l'interesse pattuito era soggetto all'imposta sul reddito (33). In Cile, che indicizza il sistema tributario, esistono prestiti con interessi tassabili e correzione monetaria per l'inflazione pagabile annualmente; tale adeguamento monetario non è considerato reddito agli effetti fiscali. In Israele esistono da molti anni prestiti indicizzati con correzione monetaria non tassata. Taluni altri paesi, inclusa la Francia, la Finlandia e da ultimo il Regno Unito, hanno saltuariamente emesso prestiti indicizzati con particolari agevolazioni fiscali.

Relativamente pochi sono i paesi che colpiscono i guadagni di capitale. Per i paesi che li tassano due meccanismi di aggiustamento sono stati di frequente suggeriti (e in pochi casi adottati) per i guadagni puramente monetari. Il primo consiste nel collegare la parte tassabile del guadagno di capitale realizzato, ovvero l'ammontare dell'imposta, al numero di anni per i quali il bene reale è stato posseduto; la quota tassabile è tanto minore quanto più lungo è tale periodo (34). Naturalmente, soltanto per puro caso un corretto adeguamento monetario potrebbe derivare dall'applicazione di questa regola. Con un secondo — e più utilizzato — metodo, il valore del bene capitale viene prima rivalutato in proporzione all'aumento del livello generale dei prezzi, quale risulta dall'indice dei prezzi al consumo o da un altro opportuno indice. Il guadagno di capitale tassabile è quindi dato dalla differenza tra il valore corrente e quello « aggiustato ». Questo metodo è ora applicato in Argentina e in Svezia, limitatamente ai guadagni di capitale derivanti dalla vendita di beni immobili posseduti per più di due anni. In Argentina, per il calcolo dei guadagni di capitale, il valore del bene è modificato per tener conto della variazione (avutasi nel periodo che va dal momento dell'acquisizione a quello della vendita) dell'indice dei prezzi all'ingrosso (che esclude il settore agricolo). In Svezia, ogni anno sono fissati coefficienti di aggiustamento. Tale metodo era stato utilizzato anche

(33) Per queste due esperienze cfr. ALEXANDER KAFKA, « Indexing for Inflation in Brazil », in *Essays on Inflation and Indexation*, American Enterprise Institute, Washington, D.C., pagg. 90-91; e ALBERT GOLTZ e DESMOND LACHMAN, « Monetary Corrections and Colombia's Saving and Loan System », in *Finance and Development*, Vol. II, n. 3, settembre 1974.

(34) Un sistema di questo tipo vige in Colombia, dove le imposte sui guadagni di capitale derivanti dalla vendita di abitazioni occupate dai proprietari sono ridotte del dieci per cento per ogni anno di possesso dell'abitazione (oltre il periodo minimo di due anni di possesso). In proposito si vedano le critiche del TAXATION REVIEW COMMITTEE, *Preliminary Report*, cit., cap. 9.

dal Cile; ma poiché, con la sua applicazione, molti guadagni di capitale si trasformavano in perdite, le imposte sui guadagni di capitale furono soppresse.

Esempi concreti di indicizzazione

In questa breve esposizione delle principali esperienze di indicizzazione delle imposte personali sul reddito, divideremo i paesi interessati in tre gruppi a seconda del tipo di aggiustamento adottato. Per il primo gruppo il legame tra aggiustamento realizzato e tasso di inflazione è diretto e completo, se non si considerano le discrepanze attribuibili ai problemi accennati in precedenza. Per il secondo gruppo il legame suddetto è più tenue, poiché alcuni importanti elementi discrezionali sono introdotti nel meccanismo di aggiustamento. Per il terzo gruppo è piuttosto dubbio che si possa ancora parlare di meccanismi di indicizzazione per l'inflazione, dato il notevole peso di altri fattori presi in considerazione.

a) Paesi con meccanismi di aggiustamento automatico, completo e annuale

Non è sempre agevole interpretare le leggi che contemplano meccanismi di aggiustamento; tuttavia, a quanto sembra, soltanto il Canada e l'Uruguay rientrano nella categoria di paesi sub a). In entrambi i paesi le esenzioni, le detrazioni e gli scaglioni di reddito sono integralmente, automaticamente ed annualmente modificati secondo la variazione dell'indice del costo della vita.

Canada. Il meccanismo canadese entrò in vigore dal 1° gennaio 1974 con un aggiustamento del 6,6 per cento dell'intera struttura « nominale » della tassazione personale sul reddito. Per il 1975 l'aumento delle esenzioni e dei limiti degli scaglioni, dovuto all'indicizzazione, fu del 10,1 per cento. L'impatto di questi aggiustamenti è indicato nelle tabb. 1 e 2. La tab. 3 calcola, per un contribuente tipo, riduzioni di imposta attribuibili al meccanismo di aggiustamento. Come non era facile stimare l'impatto dell'inflazione sull'incidenza fiscale per classi di reddito, così non è agevole stimare quello dell'indicizzazione. La tab. 3 (coll. 5 e 6) mostra che gli importi *assoluti*

TABELLA I
CANADA. ESENZIONI PERSONALI SOGGETTE A INDICIZZAZIONE

	1973 (\$)	1974 Effetto inflazione 6,6% (\$)	1975 Effetto inflazione 10,1% (\$)
Non coniugato	1.600	1.706	1.878
Coniugato	3.000	3.198	3.522
Addizionale età	1.000	1.066	1.174
Addizionale inabili	1.000	1.066	1.174
Figlio a carico (meno di 16 anni) . .	300	320	352
Figlio a carico (più di 16 anni) . . .	550	586	646
Altre persone a carico (meno di 16 anni)	300	320	332
Altre persone a carico (più di 16 anni) .	550	586	646
Reddito di persone a carico:			
— moglie	300	314	334
— figli a carico (meno di 16 anni) . .	1.100	1.166	1.274
— figli a carico (più di 16 anni) . . .	1.150	1.220	1.332
— altre persone a carico (meno di 16 anni)	1.100	1.166	1.274
— altre persone a carico (più di 16 anni)	1.150	1.220	1.332

FONTE: Canadian Tax Foundation, *The National Finances, 1974-75*, Toronto, 1975, pag. 69.

delle riduzioni d'imposta aumentano con il crescere del reddito. Ma in percentuale tali riduzioni sono più elevate per i redditi più bassi. La relazione infine tra riduzioni e livelli di reddito ante imposta — coll. 9 e 10 — è la stessa per quasi tutti i livelli di reddito.

Le perdite subite dal fisco per effetto dell'indicizzazione sono state stimate in circa 400 milioni di dollari canadesi per il 1974 e in 750 milioni per il 1975.

Uruguay. La descrizione del sistema uruguayano si riferisce al periodo dal 1968 al 1973, poiché, sebbene rimanga in vigore un'imposta sulle attività industriali e commerciali, è stata abolita, a partire dal 1° gennaio 1974, l'imposta personale sul reddito delle persone fisiche. Il metodo di aggiustamento dell'Uruguay era quasi identico a quello canadese. Anche in questo caso, la struttura nominale dell'imposizione sul reddito era aggiustata integralmente e automaticamente ogni anno per la variazione dell'indice del costo della vita.

CANADA. SCAGLIONI DI REDDITO IMPONIBILE SOTTOPOSTI ALL'INDICIZZAZIONE E ALIQUOTE D'IMPOSTA

1973		1974: effetto inflazione 6,6%		1975: effetto inflazione 10,1%	
Scaglioni di reddito imponibile	Aliquota %	Scaglioni di reddito imponibile	Aliquota %	Scaglioni di reddito imponibile	Aliquota %
primi \$ 500	15	primi \$ 533	12	primi \$ 587	9
501 - 1.000	18	534 - 1.066	18	588 - 1.174	18
1.001 - 2.000	19	1.067 - 2.132	19	1.175 - 2.348	19
2.001 - 3.000	20	2.133 - 3.198	20	2.349 - 3.522	20
3.001 - 5.000	21	3.199 - 5.330	21	3.523 - 5.870	21
5.001 - 7.000	23	5.331 - 7.462	23	5.871 - 8.218	23
7.001 - 9.000	25	7.463 - 9.594	25	8.219 - 10.566	25
9.001 - 11.000	27	9.595 - 11.726	27	10.567 - 12.914	27
11.001 - 14.000	31	11.727 - 14.924	31	12.915 - 16.436	31
14.001 - 24.000	35	14.925 - 25.584	35	16.437 - 28.176	35
24.001 - 39.000	39	25.585 - 41.574	39	28.177 - 45.786	39
39.001 - 60.000	43	41.575 - 63.960	43	45.787 - 70.440	43
oltre 60.000	47	oltre 63.961	47	oltre 70.441	47

Fonte: Canadian Tax Foundation, *The National Finances, 1974-75*, Toronto, 1975, pag. 69.

CANADA. RIDUZIONI D'IMPOSTA DOVUTE ALL'INDICIZZAZIONE, 1974-1975

(Coniugi di età inferiore a 65 anni con due figli al di sotto di 16 anni, reddito complessivo, detrazioni *standard*)

Reddito (1) (\$ Can.)	Imposta federale e provinciale (*)		Riduzioni d'imposta				Riduzioni d'imposta in percentuale del reddito	
	Senza indicizzazione (2) (\$ Can.)	Con indicizzazione (3) (\$ Can.)	Assolute		Percentuali		1974 (9)	1975 (10)
			1974 (5) (\$ Can.)	1975 (6) (\$ Can.)	1974 (7)	1975 (8)		
4.000	7	0	7	7	100	100	0,2	0,2
5.000	133	51	82	119	61,6	89,5	1,6	2,4
6.000	383	298	85	190	22,2	49,6	1,4	3,2
7.000	646	555	91	202	14,1	31,3	1,3	2,9
8.000	920	827	93	216	10,1	23,5	1,2	2,7
9.000	1.198	1.101	97	220	8,1	18,4	1,1	2,4
10.000	1.498	1.389	109	246	7,3	16,4	1,1	2,5
12.000	2.129	2.002	127	286	6,0	13,4	1,1	2,4
15.000	3.145	2.996	149	352	4,7	11,2	1,0	2,3
20.000	5.198	4.950	248	581	4,7	11,2	1,2	2,9
30.000	9.699	9.358	341	734	3,5	7,6	1,1	2,5
50.000	20.138	19.636	502	1.276	2,5	6,3	1,0	2,6

Fonte: Adattamento della tab. 1 del lavoro di J. R. ALLAN, D. A. DONEE e N. S. FODDAR, « Indexing the Federal Income Tax: A Federal Perspective », in *Canadian Tax Journal*, luglio-agosto 1974 e della tabella del Canadian Finance Department riprodotta a pag. 12 del *Financial Times Tax Newsletter*, Londra, novembre 1974.

(*) L'imposta provinciale usata è quella con la più bassa aliquota.

Poiché gli scaglioni di reddito erano pari ad un multiplo dell'esenzione personale, l'intera struttura nominale venne ad essere completamente e direttamente legata all'indice del costo della vita.

b) Paesi con indicizzazione parziale

Tre differenti esempi di indicizzazione parziale sono costituiti dai meccanismi adottati dalla Francia, Lussemburgo, Olanda, Israele e Argentina.

Francia. Dal 1968 il governo è tenuto ad aggiustare la struttura dell'imposta sul reddito ogni qualvolta il tasso d'inflazione superi, in un dato anno, il 5 per cento. Le autorità hanno la possibilità di aggiustare secondo differenti parametri i vari scaglioni di reddito. Così, ad esempio, tra il 1968 e il 1972, l'indice dei prezzi al consumo crebbe del 25,5 per cento; nello stesso periodo i limiti degli scaglioni furono aumentati del 31,6 per cento per i redditi più bassi e del 20,2 per cento per quelli più elevati. Contemporaneamente l'aliquota marginale applicata ad ogni scaglione fu ridotta di tre punti percentuali. Quello francese è quindi un esempio d'indicizzazione per fini — come la redistribuzione del carico tributario — differenti da quello che si ritiene il principale obiettivo dell'indicizzazione. Nel 1974 tutti gli scaglioni furono aumentati del 12 per cento.

L'esperienza francese è interessante perché mostra che non è necessario procedere ad un adeguamento monetario della struttura fiscale ogni anno, ma che è possibile adottare un meccanismo che entra in azione soltanto quando il tasso di inflazione diventa rilevante. D'altra parte, vi è un prezzo per questa scelta, perché un'inflazione « strisciante » ma persistente può provocare serie distorsioni nella struttura impositiva, senza mai mettere in moto il meccanismo di correzione. Il metodo utilizzato dal Lussemburgo tiene conto di questo problema.

Lussemburgo. Una legge del 1967 stabilisce che se: « l'indice medio dei prezzi al consumo dei primi sei mesi di un anno registra, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, una variazione almeno del 5 per cento... » il governo dovrà raccomandare una revisione della struttura fiscale nominale in proporzione della variazione dell'indice dei prezzi al consumo (35). Dal 1968 tutti gli scaglioni sono stati rideterminati sulla base delle variazioni dei prezzi.

(35) Lussemburgo, Legge sull'imposta sul reddito 4 dicembre 1967 (art. 125).

Olanda. A differenza della Francia e del Lussemburgo, in Olanda le norme che introducono, dal 1971, l'indicizzazione non prevedono alcun limite per le variazioni sia assolute che cumulate del tasso di inflazione perché il meccanismo di aggiustamento possa entrare in azione. Tuttavia stabiliscono che l'adeguamento può essere limitato all'80 per cento della variazione dell'indice prescelto, se secondo le autorità responsabili, l'indicizzazione completa facesse sorgere difficoltà finanziarie. Tale potere discrezionale fu esercitato nel 1972 e nel 1973 quando, a fronte di aumenti dell'indice del 5,7 per cento e del 7,8 per cento, l'aggiustamento della struttura fiscale nominale fu rispettivamente del 4,56 e del 6,24 per cento. Anche nel 1975, quando l'aumento dell'indice fu pari all'8,3 per cento, l'adeguamento fiscale fu limitato al 6,64 per cento. Inoltre, nel settembre del 1973 si decise che l'aggiustamento automatico dei parametri tributari non fosse effettuato nel 1974. (Come contropartita venne accordato un aumento degli assegni personali, ulteriormente aumentati con decorrenza dal luglio 1974.)

Limitando l'indicizzazione all'ottanta per cento della variazione dell'indice il gettito fiscale è superiore a quello che si avrebbe con una indicizzazione completa; e non tutte le distorsioni dovute all'inflazione vengono evitate. Per il 1972 e il 1973 le perdite di entrate fiscali per effetto dell'indicizzazione furono di 465 milioni e 880 milioni di fiorini rispettivamente, pari a circa il 2,7 e 4,4 per cento del gettito dell'imposta personale sul reddito. Tali perdite aumentano con il crescere del tasso di inflazione. Per il 1975 esse sono state stimate intorno ai 1.350 milioni di fiorini.

Israele. La riforma fiscale del luglio 1975 abolì il vigente sistema di indicizzazione, sostituendolo con uno simile a quello olandese. L'adeguamento della struttura nominale della tassazione sul reddito viene effettuato sulla base dell'evoluzione dell'indice del costo della vita. Tuttavia, l'adeguamento dei valori nominali, mentre è completo e automatico per i crediti di imposta (che nella nuova legge hanno sostituito alcune detrazioni) e per le restanti detrazioni, quello per gli scaglioni potrà essere, ove il Ministero delle finanze lo ritenga necessario, soltanto parziale.

Argentina. A partire dal 1972, l'Argentina ha adottato per le esenzioni e le detrazioni di imposta un meccanismo di aggiustamento automatico, mentre per la rivalutazione degli scaglioni ha fatto ricorso a provvedimenti *ad hoc*.

c) Paesi con meccanismi di indicizzazione non legati direttamente al tasso di inflazione

A differenza dei paesi già considerati, Brasile, Cile, Danimarca e Islanda adottano meccanismi di aggiustamento della struttura nominale dell'imposta personale sul reddito basati non su un indice di variazione del potere di acquisto della moneta (come l'indice del costo della vita), ma di altri indici come il guadagno medio degli addetti all'industria, il salario minimo legale, il reddito *pro capite* e così via. In tal modo, e in varia misura, i metodi di indicizzazione di questi paesi prendono in considerazione sia le variazioni dei prezzi sia quelle di altre variabili come la produttività, le condizioni economiche generali, nonché la disponibilità del governo per quanto riguarda l'adeguamento dei « salari minimi » o « stipendi base ».

Brasile. Il sistema brasiliano ha suscitato un notevole interesse negli ultimi anni. Esso fu introdotto nel 1961 allo scopo di fissare le esenzioni e i limiti degli scaglioni in misura pari ad un multiplo del salario minimo più elevato del paese (36). Fino al 1964, gli scaglioni di reddito furono aggiustati sulla base dell'evoluzione — strettamente legata al tasso di inflazione — del salario minimo. Dopo tale data il governo decise, a fini di stabilizzazione, di aumentare il salario minimo in misura inferiore al tasso di inflazione. Ma, poiché ciò si sarebbe tradotto in non desiderati aumenti dei carichi tributari a tutti i livelli di reddito, il legame con il salario minimo, nel novembre del 1964, venne reciso. Una nuova legge fu emanata che prevedeva un meccanismo di aggiustamento ispirato ai sistemi francese e lussemburghese: gli scaglioni di reddito sarebbero stati aggiustati ogni volta che il tasso di inflazione avesse superato, in un dato anno, il 10 per cento ovvero il 15 per cento in tre anni. Tale meccanismo rimase in vigore fino al 1967, quando fu attribuita al Ministero delle finanze la facoltà di scegliere tra il tasso di inflazione e il salario minimo per l'aggiustamento monetario degli scaglioni di reddito. Si introdusse così un elemento discrezionale molto importante nel processo di indicizzazione.

L'esperienza mostra (tabb. 4 e 5) che il governo brasiliano ha approfittato in pieno di tale potere discrezionale. Il distacco dall'indicizzazione « pura » è stato particolarmente notevole nel 1973 e nel 1974, quando il meccanismo di aggiustamento del sistema tributario

(36) Normalmente, quello dello Stato di Guanabara.

TABELLA 4
BRASILE. LIMITI SUPERIORI DEGLI SCAGLIONI DI REDDITO ESPRESI IN UNITA' DI SALARIO MINIMO MENSILE (*)

Scaglioni di reddito	Aliquote marginali %	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
1	3	24,0	24,0	22,7	25,4	24,8	27,0	26,9	26,9	26,8	28,3	34,3
2	3	30,0	30,0	27,3	30,4	29,7	28,9	28,8	28,8	28,7	30,5	36,9
3	5	45,0	45,0	36,4	40,6	39,6	38,6	38,5	38,5	38,3	40,6	49,0
4	8	60,0	60,0	50,0	55,8	54,4	54,0	53,8	53,8	53,6	56,5	68,1
5	12	75,0	75,0	72,7	81,1	79,2	77,2	76,9	76,9	76,6	80,7	96,3
6	16	90,0	90,0	100,0	111,6	108,9	106,1	105,8	105,8	105,3	110,5	130,6
7	20	120,0	120,0	136,4	152,1	148,5	144,7	144,2	144,2	143,6	149,9	175,0
8	25	150,0	150,0	181,8	202,9	198,0	192,9	192,3	192,3	191,5	198,7	228,4
9	30	180,0	180,0	272,7	304,3	297,0	289,4	288,5	288,5	287,2	296,5	330,1
10	35	250,0	250,0	363,6	405,7	396,0	385,8	384,6	384,6	383,0	387,6	419,1
11	40	350,0	350,0	545,5	608,6	594,0	578,7	576,9	576,9	574,5	568,1	579,3
12	45	450,0	450,0	727,3	811,4	792,0	771,6	769,2	769,2	766,0	739,2	713,3
13	50	600,0	595,2	—	—	—	—	—	—	—	—	—
14	57	800,0	800,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—
15	65	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

Fonti: Ministero da Fazenda, Secretaria da Receita Federal, *Anuario Economico-Fiscal* (1970); Ministerio da Fazenda, Secretaria da Receita Federal, *Instruções para Pagamento de Imposto* (1971 a 1974); da FERNANDO A. REZENDE DA SILVA, *O Imposto Sobre a Renda e a Justiça Fiscal*, IPEA, Rio de Janeiro, 1974.

(*) I limiti di ogni anno sono calcolati sulla base del salario minimo dell'anno precedente.

TABELLA 5
BRASILE. LIMITI SUPERIORI DEGLI SCAGLIONI DI REDDITO ESPRESSI IN UNITA' DI REDDITO PRO CAPITE (*)

Scaglioni di reddito	Aliquote marginali %	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
1	0	3,8	7,5	7,1	4,5	3,8	4,1	4,0	4,1	3,8	3,9	3,7	3,4	3,2	3,2	3,6
2	3	5,7	9,3	8,9	5,6	4,8	5,2	4,8	4,9	4,6	4,2	3,9	3,7	3,4	3,4	3,8
3	5	7,6	10,9	13,4	8,4	7,1	7,7	6,4	6,6	6,1	5,6	5,2	4,9	4,5	4,5	5,1
4	8	9,5	12,5	17,8	11,2	9,6	10,3	8,8	9,0	8,4	7,8	7,3	6,9	6,3	6,3	7,1
5	12	12,6	14,0	22,3	14,0	12,0	12,9	12,8	13,2	12,2	11,2	10,4	9,8	9,0	9,0	10,0
6	16	18,9	15,6	26,8	16,8	14,3	15,5	17,6	18,1	16,8	15,4	14,3	13,5	12,4	12,4	13,6
7	20	25,2	18,7	35,7	22,4	19,1	20,7	24,0	24,7	22,9	21,0	19,6	18,4	17,0	16,8	18,2
8	25	31,5	21,8	44,6	28,0	23,9	25,8	32,0	32,9	30,5	28,0	26,1	24,6	22,6	22,3	23,7
9	30	37,8	24,9	53,5	33,7	28,7	31,0	48,0	49,3	45,8	42,0	39,1	36,8	33,9	33,2	34,3
10	35	41,1	31,1	65,4	46,7	39,8	43,0	64,1	65,8	61,1	56,0	52,2	49,1	45,2	43,4	43,6
11	40	63,0	37,4	77,3	65,4	55,8	60,2	96,1	98,6	91,6	84,0	78,3	73,7	67,9	63,7	60,2
12	45	126,0	49,8	89,2	84,1	71,7	77,5	128,1	131,5	122,2	111,9	104,4	98,2	90,5	82,8	74,2
13	50	189,1	62,3	104,1	112,2	95,6	102,5	—	—	—	—	—	—	—	—	—
14	57	—	77,9	119,0	149,6	127,5	137,7	—	—	—	—	—	—	—	—	—
15	65	—	93,4	148,7	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
16	—	—	140,1	178,5	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
17	—	—	—	237,9	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
18	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

FONTE: Ministero da Fazenda, Secretaria da Receita Federal, *Anuario Economico-Fiscal* (1970); Ministerio da Fazenda, Secretaria da Receita Federal, *Instruções para Pagamento de Imposto* (1971 a 1974); da FERNANDO A. REZENDE DA SILVA, *O Imposto Sobre a Renda e a Justiça Fiscal*, IPEA, Rio de Janeiro, 1974.

(*) I limiti di ciascun anno sono calcolati sulla base del reddito *pro capite* dell'anno precedente.

è stato utilizzato al fine di migliorare la distribuzione del reddito. Gli scaglioni superiori furono aumentati del 15 per cento nel 1973 e del 12 per cento nel 1974, e quelli inferiori rispettivamente del 26 e del 41 per cento. Nel 1975 tutti gli scaglioni furono aumentati del 30 per cento. In definitiva, il Brasile, come la Francia, offre un esempio di indicizzazione utilizzata per fini redistributivi del carico tributario non direttamente legati all'obiettivo di neutralizzare gli effetti dell'inflazione.

Cile. L'indicizzazione del sistema tributario cileno risale al 1954 quando, in presenza di un'inflazione persistente ed elevata, il governo decise di indicizzare sulla base del salario minimo l'imposta progressiva complementare e le esenzioni relative alle imposte proporzionali sui differenti tipi di reddito. Il salario minimo, a sua volta era normalmente, ma non sempre, aggiustato secondo la variazione dell'indice dei prezzi al consumo dell'anno precedente. Dall'inizio del 1975 il legame con il salario minimo è stato reciso; l'imposizione diretta sul reddito è ora aggiustata con riferimento ad una *unidad tributaria basica*. Non si conoscono gli elementi utilizzati per il calcolo di tale indice.

Danimarca. Una legge entrata in vigore dal 1970 ha introdotto due novità. In primo luogo fissa quattro aliquote di base, che vanno dal 18 al 45 per cento; ogni anno il parlamento deve stabilire se, per l'anno successivo, esse vanno applicate senza alcuna variazione, ovvero in misura maggiore (fino ad un massimo di cinque punti percentuali) o minore. In secondo luogo, stabilisce che tali aliquote (nella misura fissata annualmente dalla legge) si applicano agli scaglioni di reddito che sono anno per anno, a partire dal 1971, aggiustati sulla base delle variazioni dell'indice del costo della vita (che esclude gli aumenti dovuti alla variazione delle imposte indirette). Tra il 1971 e il 1974 gli scaglioni furono modificati secondo le variazioni dei prezzi e le aliquote furono applicate in misura pari al 91 per cento del loro valore base. Il 20 settembre del 1974 il parlamento danese approvò una nuova struttura delle imposte personali sul reddito per il 1975. E modificò anche il meccanismo di indicizzazione. Le detrazioni e gli scaglioni sono ora legati alle variazioni dell'indice del guadagno orario di un operaio dell'industria, indice che riflette non soltanto le variazioni dei prezzi, ma anche quelle della produttività, della forza sindacale e di altri fattori. Il sistema danese pertanto non rappresenta

più un meccanismo di aggiustamento esclusivamente per l'inflazione. Questa importante modifica è stata determinata dalla convinzione che l'indicizzazione attuata con esclusivo riferimento all'andamento dei prezzi non evitava rapidi aumenti dei carichi tributari delle classi di reddito medio, per effetto dell'interazione della crescita economica con una struttura fiscale fortemente progressiva.

Islanda e Svizzera. Non dispongo di sicure informazioni per l'Islanda. A partire dal 1966 l'Islanda aggiusterebbe la struttura del sistema di imposizione personale sul reddito secondo le variazioni del reddito nominale *pro capite*. Se così è, il meccanismo di indicizzazione corrisponderebbe a quello descritto nella nota (19).

Anche vari Cantoni svizzeri (per esempio Aargau, Basel-Land, Basel-Stadt, Graubünden, Solothurn) hanno indicizzato le loro imposte sul reddito. Ma mi dilungherei troppo riferendo sui sistemi da essi adottati.

Considerazioni conclusive

Gran parte della controversia sull'indicizzazione si è sviluppata intorno al problema della stabilizzazione. Economisti come Walter Heller e Albert Fishlow hanno sostenuto che « l'indicizzazione dei debiti di imposta riduce l'effetto automatico stabilizzante da incrementi delle entrate pubbliche dovuti all'inflazione e quindi impone un'azione fiscale discrezionale più accentuata » (37). E la *Carter Commission* ha concluso che « ... un sistema fiscale che colpisca soltanto gli incrementi reali del potere di acquisto danneggerebbe in modo irreparabile la stabilità automatica del sistema » (38). Per contro, secondo Milton Friedman, « gli ostacoli alla lotta contro l'inflazione possono essere di molto ridotti con l'indicizzazione » (39). Come spesso accade, probabilmente la verità si trova in un punto situato fra queste due posizioni estreme e che dipenderà da fattori che differiscono profondamente da paese a paese.

Gli argomenti rilevanti in questa discussione sono di due tipi: politico e tecnico. Dal punto di vista politico, il principale argomento

(37) *News Letter*, National City Bank of Minneapolis, 20 giugno 1974.

(38) *Report of the Royal Commission on Taxation*, Queen's Printer, Ottawa, 1966, vol. 2, pag. 3.

(39) « Using Escalations to Help Fight Inflation », in *Fortune*, luglio 1974, pag. 94

contro l'indicizzazione è che essa rappresenterebbe una dichiarazione di sconfitta da parte del governo, che potrebbe avere effetti psicologici piuttosto notevoli. La lotta all'inflazione diventerebbe cioè più ardua, poiché la rimozione di certi malanni dell'inflazione potrebbe indurre la gente ad accettare l'opinione che essa è divenuta « un modo di vivere ». Tale argomento è rovesciato da quanti ritengono che, al contrario, l'indicizzazione renderebbe più facile perseguire una politica che ponga termine all'inflazione. Invero — si fa notare — in situazioni inflazionistiche, molti contratti per salari, interessi, affitti, etc., tengono conto del tasso atteso di inflazione. Se, per esempio, molte imprese hanno stipulato nuovi contratti di lavoro che prevedono l'incremento dei salari monetari al tasso, diciamo, del 15 per cento annuo per i prossimi anni, sulla base dell'aspettativa di un tasso di inflazione del 12 per cento, si troverebbero in gravi difficoltà ove l'inflazione dovesse procedere a tassi molto inferiori al 12 per cento. In tal caso, l'aumento notevole dei salari reali, al tasso corrente di occupazione, obbligherebbe le imprese a licenziamenti. E la crescente disoccupazione potrebbe indurre il governo a mutare politica. Lo stesso vale per i debitori che hanno preso a prestito a lungo termine e a tassi d'interesse elevati prevedendo continui rialzi dei prezzi. Se i prezzi cessano di aumentare, il costo reale dei loro debiti sale. In assenza di indicizzazione — si conclude — i costi reali di una politica di stabilizzazione divengono così elevati che i governi non sono più liberi di perseguirla.

Naturalmente, i punti di vista accennati si riferiscono alla indicizzazione in generale. Altri argomenti sono più specificamente connessi all'indicizzazione delle imposte personali sul reddito. Senza dubbio tale indicizzazione riduce la flessibilità automatica, ossia la reattività del gettito delle imposte sul reddito alle variazioni del reddito. La riduzione deriva dal fatto che le variazioni meramente inflazionistiche del reddito non influenzano più l'aliquota media d'imposta del paese; l'aliquota marginale quindi non aumenta ma resta la stessa, al pari dell'aliquota media (40). Ma questa riduzione implica una diminuzione della capacità stabilizzante dell'imposta personale sul reddito, che richieda un'azione fiscale più discrezionale o che sia intrinsecamente destabilizzante, come sostengono Heller e

(40) Naturalmente, una variazione del reddito reale porterebbe sempre ad un aumento dell'aliquota marginale, e, fino a che l'inflazione è accompagnata da una crescita reale, l'aliquota marginale supererà sempre quella media. Solo se l'indice è legato all'aumento del reddito reale *pro capite* ciò non avverrà.

Fishlow? A questa particolare tesi sono stati opposti vari argomenti; ne richiamo i più importanti.

Dimensioni degli interventi discrezionali. L'indicizzazione delle imposte personali sul reddito non esclude il ricorso a una politica fiscale discrezionale. Molti, è vero, sembrano ritenere che, una volta introdotta l'indicizzazione, non vi sia più bisogno di misure fiscali discrezionali. Ma si tratta di una posizione ingiustificata. In realtà, è bene considerare l'indicizzazione come uno strumento aggiuntivo di politica economica. In altri termini, il confronto deve essere fatto tra una soluzione che implichi indicizzazione con occasionali interventi discrezionali e una soluzione che preveda *soltanto* interventi discrezionali. Questa seconda soluzione potrebbe richiedere « tagli » fiscali notevolmente più elevati, tagli la cui entità può essere tale da costituire un elemento destabilizzante (41). D'altra parte, riduzioni fiscali ridotte ma più frequenti potrebbero richiedere troppo tempo per i problemi politici e tecnici che implicano. In definitiva, l'indicizzazione può ridurre la necessità di notevoli e/o frequenti modificazioni *ad hoc* e contribuire, in tal modo, ad aumentare la capacità stabilizzante del sistema fiscale.

Carattere autonomo della spesa pubblica. Il tradizionale argomento a favore della flessibilità automatica si basa molto sull'ipotesi che, nel breve periodo, la spesa pubblica sia indipendente dall'evoluzione delle entrate. Questa ipotesi è certamente valida per alcuni paesi; lo è meno per altri ove entrate fiscali aggiuntive possono dar luogo, con un piccolo ritardo, a nuove spese. Se ciò accade, la combinazione di maggiori entrate tributarie con maggiori spese potrebbe rendere più grave la situazione inflazionistica. Se invece le imposte sono indicizzate, la spesa pubblica non aumenterebbe in termini relativi e non vi sarebbe quello stimolo espansionistico derivante dalla combinazione suddetta.

Flessibilità automatica in una fase di recessione. L'indicizzazione riduce la flessibilità automatica dell'imposizione sul reddito. Potrebbe così ridurre la capacità stabilizzatrice del sistema fiscale nelle fasi d'espansione e contrazione. Ma potrebbe anche contenere la sua

(41) Così sarà particolarmente se, a causa dell'entità della variazione, è necessario molto tempo sia per l'analisi sia per la decisione legislativa, cosicché nelle more la situazione potrebbe essere mutata con conseguente effetto destabilizzante della politica fiscale.

influenza negativa in una fase di ripresa economica col ridurre l'entità del *fiscal drag* in situazioni ancora distanti dal pieno impiego.

Il fenomeno del « tax push ». La possibilità che variazioni delle imposte personali sul reddito possano provocare variazioni nel livello dei salari, esaminata da Lundberg nel 1953, è stata oggetto negli ultimi anni di notevole attenzione soprattutto nei paesi scandinavi.

In una situazione inflazionistica i lavoratori che non hanno illusione monetaria e finanziaria cercheranno di mantenere inalterati i redditi reali disponibili piuttosto che i redditi ante imposte (42). Se l'imposizione personale sul reddito fosse proporzionale, le aliquote media e marginale sarebbero le stesse per tutti gli individui e non cambierebbero con l'inflazione. Senonché, data la natura progressiva e « nominale » delle imposte sul reddito, ogni aumento salariale — anche se appena sufficiente a compensare il contribuente per la variazione dei prezzi — sarà colpito da un'aliquota marginale più elevata. Se l'aumento del salario è appena sufficiente a coprire l'aumento dei prezzi, il reddito disponibile del contribuente risulterà diminuito. Secondo Lundberg, i lavoratori sarebbero quindi portati a negoziare aumenti salariali tali da compensare non solo l'aumento dei prezzi (e a riflettere presumibilmente gli incrementi di produttività) ma anche il maggior prelievo fiscale. Dato il reddito della maggioranza dei lavoratori, più elevata è l'aliquota marginale rispetto a quella media (cioè più l'imposta è progressiva a quel livello di reddito), maggiore sarà l'aumento dei salari richiesto. Ma un aumento dei salari superiore al rincaro dei prezzi — e superiore all'aumento della produttività — non può non provocare (o favorire) un'inflazione da costi. Più importanti sono i salari nella determinazione dei prezzi, maggiore sarà questa variazione indotta dei prezzi o effetto moltiplicatore (43).

Se tale è la situazione in un dato paese — naturalmente non si può generalizzare poiché i fattori influenti differiscono da paese a paese — l'indicizzazione può essere un importante elemento di moderazione delle richieste di aumenti salariali. Per questa ragione si è sostenuto che l'indicizzazione è una forma di politica dei redditi.

(42) Un'analisi degli aspetti macro-economici di questa eventualità si trova in THOMAS F. DERNBURG, « The Macroeconomic Implications of Wage Retaliations Against Higher Taxation », in *IMF Staff Papers*, Vol. XXI, n. 3, novembre 1974.

(43) In quanto detto si ipotizza che i lavoratori non siano soggetti a illusione fiscale dal lato del prelievo ma lo siano dal lato della spesa pubblica (nel senso che « ignorano » i benefici derivanti alla collettività da maggiori spese associate a maggiori entrate tributarie).

L'aspetto strutturale. Nel discutere gli effetti dell'indicizzazione con riferimento alla stabilizzazione spesso non si precisa se si parla di stabilizzazione dei prezzi, della produzione, dell'occupazione o di che cosa. La tesi secondo cui l'indicizzazione sarebbe destabilizzante è sostenibile se si assume che il livello dei prezzi, la produzione e l'occupazione si muovono all'unisono senza né anticipi né ritardi. Ma se ciò non è vero, il problema della natura stabilizzante o destabilizzante dell'indicizzazione diviene molto complesso. In particolare, i prezzi possono muoversi con anticipi o ritardi rispetto a variazioni della produzione e dell'occupazione, come le imposte possono seguire con notevoli ritardi variazioni dei prezzi. Da un attento esame della letteratura si trae l'impressione che l'effetto iniziale di una spinta inflazionistica — poniamo di un aumento dei prezzi all'esportazione — potrebbe essere (a) in un paese in via di sviluppo, un aumento del livello generale dei prezzi e forse, con un notevole ritardo, un incremento della produzione, ma (b) in alcuni paesi industrializzati, un piuttosto rapido aumento della produzione e, soltanto dopo parecchi trimestri, dei prezzi.

Se si ha presente la situazione sub (b), indicizzare potrebbe equivalere a ridurre le imposte quando lo sviluppo della produzione sta rallentando. Se questo è il caso, l'indicizzazione, come è dimostrato da uno studio econometrico relativo al Canada (44), potrebbe accrescere la capacità stabilizzante del sistema fiscale. Se invece si ha riguardo alla situazione sub (a), l'indicizzazione porterebbe a una riduzione delle imposte proprio quando la pressione inflazionistica è maggiore.

In conclusione, una valutazione pro o contro l'indicizzazione dell'imposta personale sul reddito non può essere fatta in astratto, poiché le sue conseguenze possono differire a seconda dei paesi. Sul piano amministrativo, l'indicizzazione di salari e stipendi non incontra di norma gravi difficoltà; l'indicizzazione di altri tipi di reddito solleva invece complessi problemi che finora hanno ricevuto un'attenzione limitata sia sul terreno pratico sia nelle discussioni teoriche.

VITO TANZI

(44) JOHN BOSSONS e THOMAS A. WILSON, « Adjusting Tax Rates for Inflation », in *Canadian Tax Journal*, XXI, maggio-giugno 1973.