
LA DINAMICA SALARIALE FRA INFLAZIONE, FEDERALISMO E FISCAL DRAG

Marzo 2013

INDICE

SOMMARIO E CONCLUSIONI	p.	2
SALARI, INFLAZIONE E FISCO: LE EVIDENZE DEGLI ANNI 2000	“	7
IL PRELIEVO SUI SALARI: IL RUOLO DELL'IRPEF E QUELLO DELLE ADDIZIONALI REGIONALE E COMUNALE	“	9
L'IRPEF E IL FISCAL DRAG	“	13
<i>Riquadro. Il “fiscal drag”: come opera, come si può correggere, cosa è stato fatto</i>	“	14
Il fiscal drag visto dalla parte del contribuente	“	15
Fiscal drag e politica tributaria	“	19
Il fiscal drag visto dalla parte dell'Erario	“	22
ASIMMETRIE, REDISTRIBUZIONE DELL'IRPEF E RESTITUZIONE DEL FISCAL DRAG	“	27
APPENDICE: FATTORI DI VARIAZIONE DELL'IRPEF	“	30

SOMMARIO E CONCLUSIONI

Alla fine del 2013, i salari registreranno un aumento del 2,2% in termini reali rispetto all'anno iniziale del millennio. Si tratta di un risultato significativo che, tuttavia, richiede una qualificazione; per almeno tre motivi.

Innanzitutto, perché “nasconde” un profilo temporale nettamente differenziato: in una prima fase (fra il 2001 e il 2007) la crescita ha sfiorato i cinque punti, mentre nella seconda (fra il 2007 e il 2013) risulterà negativa per oltre due.

In secondo luogo perché se, accanto all'inflazione, si tiene conto anche degli effetti prodotti dal fisco, i salari denunciano una flessione: di poco più di un punto per l'insieme dei dodici anni; di quasi cinque nel periodo più recente.

Infine, perché il ruolo del fisco risulta più rilevante nei confronti della tipologia di contribuente con familiari a carico (di seguito “*coniugato*”): sia nell'enfatizzarne l'aumento di potere d'acquisto registrato nella prima fase (6,8 punti, il doppio rispetto al contribuente senza carichi di famiglia, di seguito “*single*”); sia nell'accentuarne il declino intervenuto nei successivi sei anni (quasi 5 punti, uno in più rispetto al “*single*”).

È da tali evidenze che muove questo lavoro, diretto ad individuare i fattori che fra il 2001 ed il 2013 hanno determinato il livello e l'evoluzione del prelievo sui redditi delle persone fisiche ed il ruolo svolto dal fiscal drag e dalle addizionali all'Irpef.

L'analisi - svolta prima sul piano micro (con riferimento a due figure di lavoratore dipendente “medio”) e, successivamente, su quello macro (considerando la platea dei contribuenti Irpef dichiaratasi al fisco) - è articolata in tre parti.

Nella prima si esamina l'intreccio che nell'arco di un dodicennio si è venuto a realizzare fra salari, inflazione e fisco, approfondendo i contributi dell'Irpef e delle “sue” addizionali nel definire la forbice fra retribuzione lorda nominale e retribuzione netta reale.

Nella seconda si affronta più puntualmente il tema della tassazione dei salari, per cercare di chiarire il ruolo svolto dai livelli di governo che vi concorrono

(centrale e locale), anche in relazione alle scelte di politica tributaria maturate nel corso degli anni.

La terza parte, infine, è dedicata al tema del *fiscal drag*: se ne offre una misurazione (sia a livello del singolo contribuente, sia a livello dell'intero sistema Irpef), ricorrendo ad un'apposita metodologia; si valuta la portata dell'azione compensativa svolta dalla politica tributaria centrale e quella, divenuta via via più "invadente", del fisco locale; ci si sofferma sulle implicazioni redistributive di un prelievo "non giustificato".

Le conclusioni raggiunte possono essere sintetizzate nei termini che seguono.

L'influenza del fisco sulla tenuta dei salari ha assunto nel periodo in esame diverse intensità in relazione al contesto temporale, alla tipologia familiare del contribuente e alle scelte (e non scelte) di politica fiscale del governo centrale e di quello locale. In particolare:

- per l'insieme del periodo analizzato (2001-2013), il prelievo complessivo (Irpef + addizionali regionale e comunale) ha subito un aumento di 2,5 punti (fino al 23,5%) nel caso del lavoratore dipendente "single", con reddito pari a quello medio di contabilità nazionale mentre, mentre nel caso del "coniugato" si è mantenuto invariato al livello (15,4%) di inizio periodo;
- questi risultati d'insieme riflettono profili temporali nettamente differenziati, in relazione al ruolo esercitato dalla politica tributaria centrale e locale. In una prima fase (2001-2007), le ripetute correzioni all'Irpef decise a livello nazionale hanno operato da "compensazione" agli aumenti del prelievo locale, consentendo di contenere gli aumenti di prelievo a carico del lavoratore "single" o, addirittura, di determinare sgravi significativi (fino a quasi 2 punti) a favore di quello "coniugato". In una seconda fase (2007-2013), invece, la quasi completa assenza di correzioni all'Irpef si è saldata con rinnovati inasprimenti delle addizionali regionale e comunale, triplicando gli aggravii sul "single" e azzerando totalmente gli sgravi di cui aveva beneficiato il lavoratore "coniugato";

- il ruolo del fisco locale si è rivelato crescente. In poco più di un decennio, la quota delle addizionali regionale e comunale - sull'imposta complessiva gravante sui salari - risulta quasi triplicata: dal 4,2% all'11,2% nel caso del lavoratore "single"; dal 5,8% al 17,1% nel caso del "coniugato". L'attuazione del federalismo fiscale, insomma, è avvenuta a prescindere da ogni clausola di invarianza della pressione fiscale.

La dinamica del prelievo sui salari si rivela più accentuata se si tiene conto anche del *fiscal drag*, ossia della maggiore Irpef dovuta a causa dell'interazione fra un'imposta progressiva, quale l'Irpef, e l'inflazione. In particolare, l'analisi microeconomica mostra che:

- le dimensioni del fenomeno sono direttamente correlate ai livelli d'inflazione, nonché al grado di elasticità dell'imposta (relativamente più elevato nel caso del contribuente "coniugato"). Il maggior prelievo originato dal *fiscal drag* nel corso dei dodici anni analizzati si è commisurato a 3,2 punti del salario del "single" e a 5,3 punti di quello del "coniugato";
- gli effetti del *fiscal drag* hanno trovato una compensazione da parte della politica tributaria solo nella prima fase (dal 2001 al 2007): gli sgravi conseguenti alle modifiche dell'Irpef (quasi 3 punti per il "single" e quasi 8 punti per il "coniugato") ne hanno infatti consentito il completo azzeramento (arrivando, anzi, ad assicurare anche un aumento del reddito disponibile). Nella seconda fase (2007-2013), invece, la (quasi) latitanza della politica tributaria ha precluso ogni compensazione del *fiscal drag*: da ciò un aumento dell'aliquota media effettiva Irpef (dell'ordine di un punto per entrambe le figure di lavoratore), nonostante che nei sei anni la retribuzione lorda reale abbia registrato una flessione. In sostanza, si è venuta a creare una significativa spaccatura fra lo scenario che si sarebbe prodotto in presenza di una struttura Irpef pienamente indicizzata e quello effettivamente determinatosi. Una spaccatura che nel caso del contribuente "single" ha significato l'assoggettamento nel 2013 ad un'aliquota Irpef superiore di 1,2 punti a quella "giustificata", con un maggiore esborso pari a circa 315 euro. E che nel caso del "coniugato"

è stata ancora più pronunciata: +1,6 punti di aliquota Irpef, con una maggiore imposta per quasi 420 euro;

- se accanto al *fiscal drag* Irpef “non compensato” dalla politica tributaria centrale si tiene conto anche della lievitazione delle aliquote delle addizionali, l’aumento dell’aliquota media effettiva determinatosi a carico dei salari negli anni 2007-13 sarà più accentuato: 1,9 punti per “single”, 2,3 per il “coniugato”; con un aggravio impositivo annuo di circa 500 euro nel primo caso e di oltre 600 nel secondo.

L’analisi macroeconomica conferma, a sua volta, il ruolo distorto prodotto dal *fiscal drag*, segnalando che:

- fra il 2007 e il 2013, la combinazione fra inflazione e progressività dell’imposta risulta la prima causa di aumento del gettito Irpef, con ricadute annuali che in alcuni casi (2009 e 2010) hanno sfiorato i due miliardi e che nel 2013 finiranno per superarli. Da ciò l’accumularsi, nel periodo seguito all’ultimo intervento organico sulla struttura dell’Irpef (2007), di un maggior prelievo “ingiustificato” che alla fine del 2012 ha quasi toccato gli otto miliardi e che a fine 2013 si collocherà oltre i dieci;
- tali esiti hanno trovato una limitata compensazione nella politica tributaria. Anzi, l’adeguamento delle detrazioni d’imposta per figli a carico, a decorrere dal 2013 (per uno sgravio di 900 milioni) si scontra con la realtà di un’Irpef che nello stesso periodo è stata interessata da significative riduzioni di prelievo in altre direzioni (per complessivi 7 miliardi). In sostanza, si è prodotta una vera e propria redistribuzione dell’Irpef, finanziata dai soggetti che hanno subito il maggior prelievo “ingiustificato” del *fiscal drag*.

Convivere con il *fiscal drag* ?

Il *fiscal drag* è, per molti versi, assimilabile all'evasione fiscale. Entrambi, concorrono a definire le due facce di una stessa medaglia, quella dell'iniqua distribuzione del prelievo. Da un lato, coloro che versano al fisco più del dovuto; dall'altro, chi paga meno (o nulla) per contribuire al finanziamento della spesa pubblica.

E' possibile estendere l'equiparazione dei due fenomeni? Magari prevedendo che allo stesso modo del recupero di evasione, anche il maggior prelievo dovuto al *fiscal drag* confluisca nel "*Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale*" previsto dal dl 138/2011 e, recentemente, ridisegnato dalla Legge di stabilità 2013; per essere "restituito" ai contribuenti onesti che sono stati penalizzati da un eccesso di prelievo ?

SALARI, INFLAZIONE E FISCO: LE EVIDENZE DEGLI ANNI 2000

1.

Inflazione e prelievo fiscale influiscono in misura decisiva nel definire il potere d'acquisto delle retribuzioni: così è stato per tutto il passato decennio; così si prospetta per l'immediato futuro¹. È quanto si rileva con riferimento alla figura-tipo di un lavoratore dipendente, con una retribuzione pari a quella media di contabilità nazionale e in presenza di due diverse tipologie familiari: quella del “*single*” (grafico 1), e quella del “*coniugato*” (grafico 2).

In entrambi i casi, la forbice che si apre fra l'andamento della retribuzione lorda nominale e di quella netta reale esprime l'operare delle due variabili.

Il ruolo dell'inflazione, misurato dalla distanza fra la retribuzione lorda nominale e quella lorda reale, risulta quello più “invadente”: mediamente, risulta responsabile di circa i due terzi della variazione del potere d'acquisto dei salari registratosi nell'intero periodo; e, ovviamente, si tratta di un contributo sempre negativo.

2.

Meno univoco risulta, invece, il ruolo del fisco.

Di solito esso si sostanzia in un'amplificazione dell'effetto dell'inflazione: è quanto succede nel caso del “*single*” che, in dieci dei dodici anni considerati, vede la dinamica della propria retribuzione reale netta collocarsi al di sotto di quella reale lorda; ma è anche quanto avviene, sia pure per un numero ridotto di anni, nel caso del “*coniugato*”. Ad essere penalizzate sono le annualità in cui l'assetto dell'Irpef non registra correzioni; come pure quelle in cui si materializzano gli aumenti “striscianti” delle addizionali regionale e comunale (2006, 2007, 2010 e 2011).

¹ Secondo le previsioni le Cer, nel 2013 i salari nominali aumenteranno dell'1,8% a fronte di una dinamica inflazionistica pari al 2,6%. L'assetto del prelievo, invece, dovrebbe restare immutato rispetto quello in vigore all'inizio dell'anno, comprensivo degli adeguamenti delle detrazioni Irpef per figli a carico introdotti dalla legge di stabilità 2013.

Gráfico 1 - La dinamica retributiva fra inflazione e fisco
(*dipendente senza carichi di famiglia*)

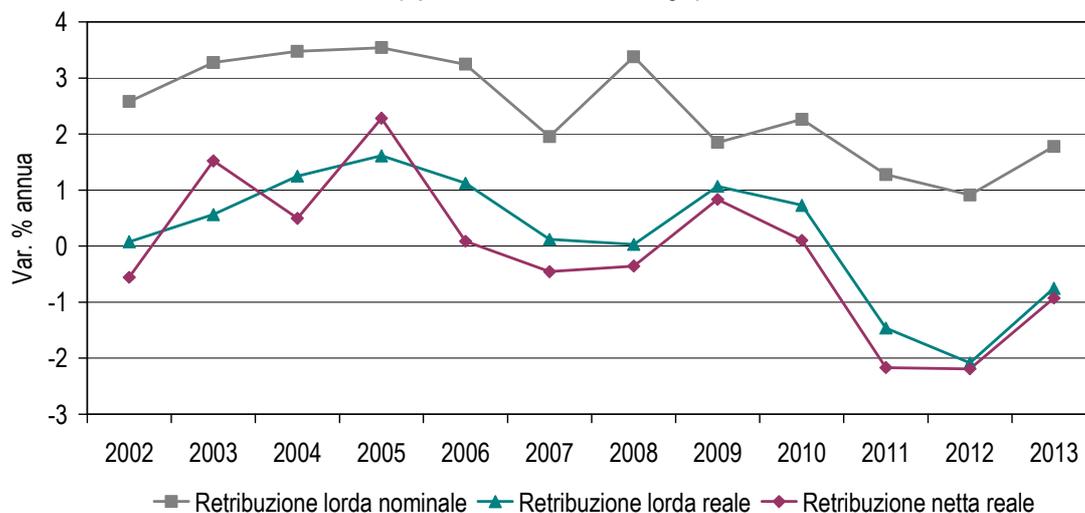
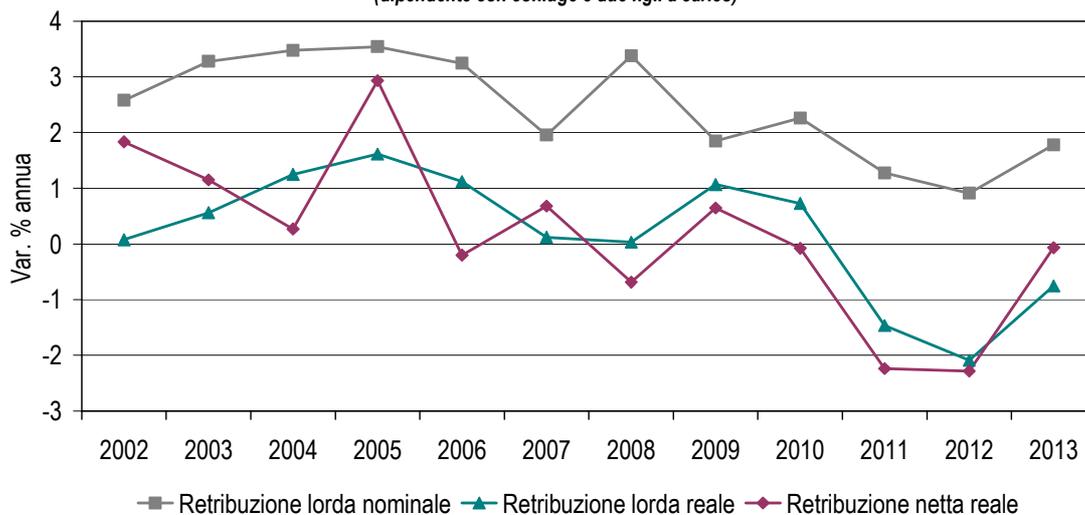


Gráfico 2 - La dinamica retributiva tra inflazione e fisco
(*dipendente con coniuge e due figli a carico*)



Altre volte, invece, il ruolo giocato dal fisco risulta espansivo, finendo per controbilanciare l'erosione di potere d'acquisto prodotta dall'inflazione. È quanto avviene, in particolare, nelle annualità interessate da ampie riforme dell'Irpef (2003, 2005 e 2007), ovvero da specifici interventi di sgravio (l'adeguamento delle detrazioni per carichi di famiglia operato dalla legge di stabilità 2013).

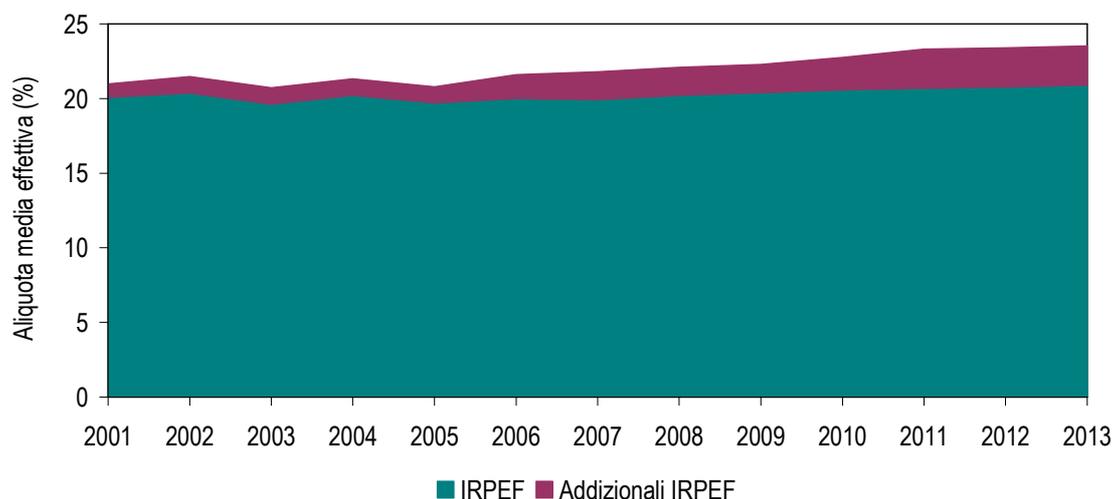
La variabile fiscale², insomma, ha influito sulla tenuta dei salari in misura differenziata nel tempo; anche in relazione alla tipologia familiare del contribuente e alle scelte (e non scelte) di politica fiscale del governo centrale e di quello locale. Se ne ha una conferma osservando l'andamento del prelievo sui salari e i fattori che lo hanno determinato.

IL PRELIEVO SUI SALARI: IL RUOLO DELL'IRPEF E QUELLO DELLE ADDIZIONALI REGIONALE E COMUNALE

3.

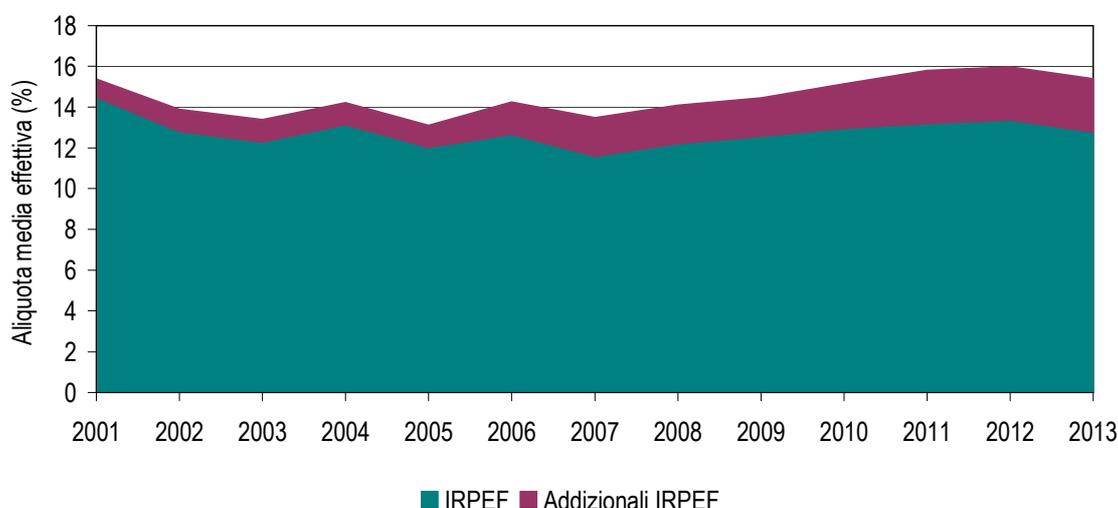
Fra il 2001 e il 2013, l'incidenza del prelievo sui salari ha subito un aumento di 2,5 punti (fino al 23,5%) per il lavoratore "medio" "single" (grafico 3). Nessun aumento, invece, per il contribuente "coniugato" che, a seguito dell'adeguamento delle detrazioni per figli a carico (disposto dalla legge di stabilità 2013), vedrà la propria aliquota media effettiva collocarsi allo stesso livello (15,4%) di inizio periodo (grafico 4).

Grafico 3 - L'incidenza dell'IRPEF e delle addizionali
(dipendente senza carichi di famiglia)



² Non si tiene conto del prelievo contributivo la cui aliquota, per la quota a carico del lavoratore dipendente, era pari al 9,19% nel 2001 ed è aumentata al 9,49% dal 2007.

Grafico 4 - L'incidenza dell'IRPEF e delle addizionali
(dipendente con coniuge e due figli a carico)



Sono questi i risultati dell'azione combinata di Irpef addizionali comunale e regionale³.

In proposito, meritano di essere sottolineati due aspetti (tavola 1):

- il diverso contributo, nel segno e nelle dimensioni, del prelievo centrale e di quello locale, a seconda della tipologia di contribuente. Nel caso del “single”, l'aumento di tassazione imputabile all'Irpef è risultato pari a meno della metà (0,8 punti) di quello riconducibile all'operare delle addizionali (1,7 punti). Per il contribuente “coniugato”, invece, il prelievo Irpef ha segnato un significativo sgravio (-1,7%), che è andato a controbilanciare l'analogo aumento prodotto dalle addizionali;
- l'inversione di tendenza rilevabile all'interno dell'arco temporale in esame. In una prima fase (2001-2007), le ripetute correzioni apportate all'Irpef hanno consentito di contenere l'aumento di prelievo complessivo a carico del “single” (+0.8 punti) e, addirittura, di ridurre quello relativo al contribuente “coniugato” (-1,9 punti). Nella seconda fase (2007-2013) si assiste, invece, ad un generalizzato e pesante aumento: quello sul “single” (+1,7 punti) porta a 2,5 punti la crescita dell'aliquota media effettiva per l'intero periodo; quello sul “coniugato” (+1,9 punti) determina il completo azzeramento degli sgravi ottenuti nella prima fase e l'invarianza dell'aliquota media effettiva fra il 2001 e il 2013.

³ Si è tenuto conto delle aliquote delle addizionali vigenti a Roma.

Tavola 1. Fattori di variazione del prelievo sui salari

(var. aliquota media effettiva)

Periodo	Irpef	Addizionali regionale e comunale	Totale
Lavoratore single			
2001-07	-0,2	1,0	0,8
2007-13	1,0	0,7	1,7
2001-13	0,8	1,7	2,5
Lavoratore coniugato			
2001-07	-2,9	1,0	-1,9
2007-13	1,2	0,7	1,9
2001-13	-1,7	1,7	0,0

Fonte: elaborazioni Cer

4.

L'aumento dell'aliquota media effettiva gravante sui salari è dunque in larga parte (quando non esclusivamente) il frutto della crescita del prelievo locale, il cui peso sull'imposta complessiva risulta quasi triplicato in poco più di un decennio: dal 4,2% all'11,2% nel caso del lavoratore "single"; dal 5,8% al 17,1% nel caso del "coniugato" (grafico 5).

Tale evidenza - che riflette la crescita delle aliquote delle addizionali regionale e comunale (grafico 6) - suggerisce due conclusioni.

La prima riguarda le modalità attraverso cui ha finora trovato attuazione il federalismo fiscale, ossia a prescindere da ogni clausola di invarianza della pressione fiscale. In sostanza, quello che era stato presentato come "scambio" fra Stato centrale ed Autonomie locali (devoluzione di maggiori entrate a fronte di minori trasferimenti) si è invece tradotto - attraverso il progressivo aumento delle aliquote delle addizionali di competenza delle Regioni e dei Comuni - in un prelievo aggiuntivo a carico dei contribuenti.

Grafico 5 - Quota delle addizionali Irpef sul prelievo complessivo di un lavoratore dipendente

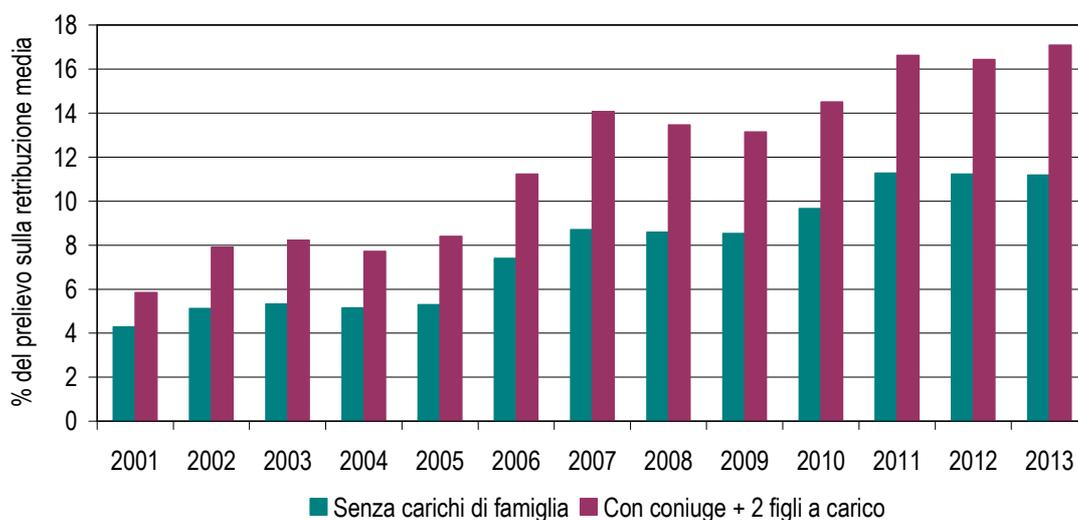
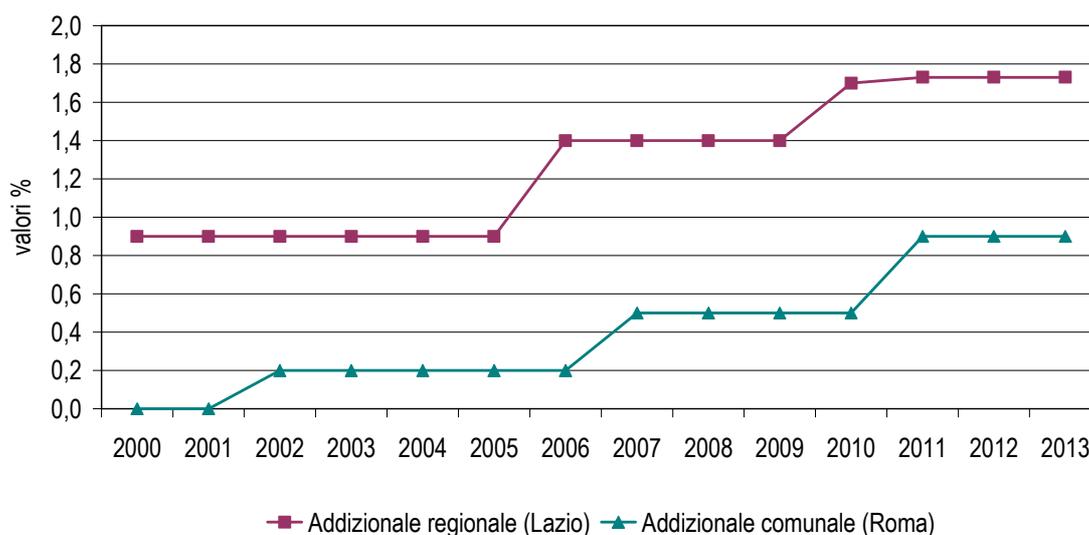


Grafico 6 - Le aliquote delle addizionali Irpef



La seconda conclusione riguarda, invece, il grado di manovrabilità dell'imposizione sui redditi delle persone fisiche: in sostanza, gli spazi a disposizione del governo centrale per intervenire sul livello e sulla distribuzione del prelievo risultano sempre più ridotti da una presenza "invadente" delle autonomie locali; una tendenza, questa, che appare

destinata ad accentuarsi di fronte al serrato *timing* di aumenti fissati dal decreto attuativo del federalismo regionale⁴.

L'IRPEF E IL *FISCAL DRAG*

5.

Ma quanto è “giustificato” l'aumento dell'Irpef ? In quale misura, cioè, esso riflette la crescita del reddito reale o è il frutto di decisioni di politica tributaria?

Le evidenze che emergono non lasciano incertezze: l'aumento dell'imposta sui redditi è in larga parte dovuto all'operare del *fiscal drag*, fenomeno prodotto dall'interazione fra progressività dell'Irpef e inflazione (si veda il riquadro “*Il fiscal drag: come opera, come si può correggere, cosa è stato fatto*”).

La struttura della nostra imposta sui redditi è particolarmente sensibile all'operare di tale fenomeno, la cui forza destabilizzante si manifesta anche in presenza di contesti inflazionistici non pronunciati (e, a maggior ragione, se ripetuti). Per contrastare tali effetti, in passato (fra la fine anni '80 e gli inizi del decennio successivo) è stata sperimentata una forma di indicizzazione dell'Irpef. Ma si trattò di un indirizzo presto abbandonato, sotto la spinta dei crescenti vincoli del bilancio pubblico.

L'importanza rivestita dal fenomeno del *fiscal drag* si può cogliere in tutta la sua dimensione inquadrandolo nell'ambito di due diverse (ma complementari) ottiche: quella microeconomica, del singolo contribuente, e quella macroeconomica, dell'Erario.

⁴ Il Dlgs 68/2011 ha dato alle Regioni la possibilità di aumentare le addizionali, aggiungendo un 1,1% dal 2014 e un 2,1% dal 2015. Peraltro, il decreto sulla spending review (dl 95/2012) ha anticipato di un anno il possibile aumento dell'1,1% nelle Regioni impegnate a ripianare il deficit sanitario. A fronte dei previsti aumenti, si colloca il differimento dei possibili sgravi prefigurati dal Dlgs 68/2011: la legge di stabilità 2013 ha spostato avanti di un anno l'operatività (in origine fissata al 2013) della disposizione con cui si accordava alle Regioni la facoltà di riscrivere le detrazioni e gli sconti per le famiglie, nonché di disporre detrazioni dall'addizionale stessa in luogo dell'erogazione di sussidi, voucher, buoni servizio e altre misure di sostegno sociale.

Il “*fiscal drag*”: come opera, come si può correggere, cosa è stato fatto

1. Il drenaggio fiscale (o “*fiscal drag*”) consiste nell’aumento di carico fiscale prodotto dalla combinazione fra progressività dell’imposta e inflazione. È quanto avviene, in particolare, nel caso dell’imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef), allorché, in presenza di parametri (scaglioni, detrazioni, deduzioni) definiti in termini nominali, un aumento monetario della base imponibile comporta, a parità di reddito reale, una crescita dell’aliquota media: sia perché parti di imponibile possono slittare verso aliquote superiori; sia perché detrazioni e deduzioni in cifra fissa finiscono per perdere di peso di fronte all’inflazione; sia, infine, perché in presenza di detrazioni decrescenti al crescere del reddito, un aumento monetario dell’imponibile determina un parallelo ridimensionamento dell’importo della detrazione.

2. Esistono diversi meccanismi correttivi del “*fiscal drag*”. Fra quelli di natura automatica rientrano: i) il deflazionamento della base imponibile su cui viene calcolato il debito di imposta (applicazione di un coefficiente corretto per l’inflazione dell’anno corrente al reddito complessivo); ii) l’indicizzazione periodica dei limiti degli scaglioni e del valore nominale delle detrazioni e delle deduzioni. La correzione discrezionale, invece, si basa sulla revisione periodica della scala delle aliquote, dell’ammontare delle detrazioni e dei limiti di reddito.

3. In passato, ed in contesti inflazionistici pronunciati, il nostro legislatore è intervenuto più volte sulla struttura dell’Irpef per correggere il “*fiscal drag*”.

Con la legge n.154 del 1989, venne introdotto un meccanismo automatico di recupero del drenaggio fiscale, basato sull’indicizzazione dei limiti di scaglioni, delle detrazioni e dei relativi limiti di reddito alle variazioni annue dell’indice dei prezzi al consumo FOI (se superiori al 2%). Attraverso questo dispositivo l’effetto “*fiscal drag*” fu totalmente annullato negli anni 1990 e 1991.

Dopo appena tre anni (legge n. 438/1992) fu disposta la restituzione solo parziale del drenaggio fiscale, limitando l’indicizzazione esclusivamente alle detrazioni (familiari e da lavoro).

Gli interventi successivi sancirono il definitivo abbandono di ogni automatismo, e la correzione degli effetti del “*fiscal drag*” fu affidata alla discrezionalità della politica economica. In tale solco si collocarono: i) il Decreto legislativo 446/1997, in attuazione della legge delega 662/1996, che ritoccò scaglioni, aliquote e detrazioni, senza menzione alcuna al recupero del drenaggio fiscale; ii) le leggi finanziarie per il 1997 (n. 663/1996) e per il 1998 (n. 450/1997), che disposero un aumento degli assegni al nucleo familiare e delle detrazioni a favore dei lavoratori dipendenti e dei pensionati «*in luogo della restituzione del drenaggio fiscale*».

L’ultimo intervento legislativo esplicitamente finalizzato al recupero del “*fiscal drag*” si registrò con la Finanziaria 2001, in cui venne nuovamente ritoccato il meccanismo d’imposizione dell’IRPEF per gli anni 2001-2003, aumentando le detrazioni familiari e da lavoro e ridefinendo scaglioni ed aliquote dell’imposta.

Il *fiscal drag* visto dalla parte del contribuente

6.

Per quanto riguarda il primo punto di vista (quello del singolo contribuente), si è cercato di individuare quali sono le cause che hanno prodotto le variazioni di prelievo registrate fra il 2001 e il 2013 sulla retribuzione media da lavoro dipendente.

Utilizzando una specifica metodologia (si veda l'appendice "**Fattori di variazione dell'Irpef**"), si è così isolato il ruolo svolto da tre fattori:

- a) l'azione della progressività, in connessione con la crescita reale dell'imponibile. Si tratta del fenomeno noto anche come "*fiscal drag reale*" che, lungi dall'esprimere un effetto indesiderato, riflette l'essenza stessa della progressività dell'Irpef;
- b) l'interazione fra la crescita puramente nominale dell'imponibile (per adeguarsi alla dinamica inflazionistica) e la progressività dell'Irpef. Si tratta del "*fiscal drag monetario*": aumento "non giustificato" delle aliquote medie effettive a parità di reddito reale;
- c) l'azione della politica tributaria, ossia le variazioni di prelievo prodotte da mutamenti dell'assetto impositivo.

7.

Il contributo di ciascuno di tali fattori nel determinare l'incidenza dell'Irpef a carico di un lavoratore dipendente con un reddito pari a quello medio di contabilità nazionale è riassunto nella tavola 2, con riferimento al "*single*" e al "*coniugato*".

Tavola 2 - Fattori di variazione dell'Irpef sulla retribuzione media: 2001-2013*(in % del reddito imponibile)*

Lavoratore dipendente senza carichi di famiglia							
Variazione del prelievo dovute a:							
	Prelievo anno precedente	Fiscal drag reale	Fiscal drag monetario	Fiscal drag totale	Politica tributaria	Totale	Prelievo nell'anno
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)	(6)=(4)+(5)	(7)=(1)+(6)
2002	20,1	0,0	0,3	0,3	0,0	0,3	20,4
2003	20,4	0,1	0,6	0,6	-1,4	-0,8	19,6
2004	19,6	0,2	0,4	0,6	0,0	0,6	20,2
2005	20,2	0,3	0,3	0,6	-1,1	-0,5	19,7
2006	19,7	0,1	0,2	0,3	0,0	0,3	20,0
2007	20,0	0,0	0,2	0,2	-0,3	-0,1	19,9
2008	19,9	0,0	0,3	0,3	0,0	0,3	20,2
2009	20,2	0,1	0,1	0,2	0,0	0,2	20,4
2010	20,4	0,1	0,1	0,2	0,0	0,2	20,6
2011	20,6	-0,1	0,2	0,1	0,0	0,1	20,7
2012	20,7	-0,2	0,3	0,1	0,0	0,1	20,8
2013	20,8	-0,1	0,2	0,1	0,0	0,1	20,9

Lavoratore dipendente con coniuge e due figli a carico

Variazione del prelievo dovute a:

	Prelievo anno precedente	Fiscal drag reale	Fiscal drag monetario	Fiscal drag totale	Politica tributaria	Totale	Prelievo nell'anno
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)	(6)=(4)+(5)	(7)=(1)+(6)
2002	14,5	0,0	0,4	0,4	-2,1	-1,7	12,8
2003	12,8	0,1	0,7	0,9	-1,4	-0,5	12,3
2004	12,3	0,3	0,5	0,8	0,0	0,8	13,1
2005	13,1	0,4	0,4	0,8	-1,9	-1,1	12,0
2006	12,0	0,2	0,4	0,6	0,0	0,6	12,6
2007	12,6	0,0	0,4	0,3	-1,4	-1,1	11,6
2008	11,6	0,0	0,6	0,6	0,0	0,6	12,2
2009	12,2	0,2	0,2	0,4	0,0	0,4	12,6
2010	12,6	0,1	0,2	0,4	0,0	0,4	13,0
2011	13,0	-0,2	0,5	0,2	0,0	0,2	13,2
2012	13,2	-0,4	0,6	0,2	0,0	0,2	13,4
2013	13,4	-0,1	0,4	0,3	-0,9	-0,6	12,8

Fonte: elaborazioni Cer

Le indicazioni che emergono possono essere riassunte nei termini seguenti:

- per una metà degli anni considerati vi è una quota (seppure piccola) di crescita del prelievo dovuta ad un aumento del salario reale (salario monetario deflazionato con l'indice dei prezzi al consumo). Degli anni restanti, tre si caratterizzano per l'assenza di qualunque variazione imputabile alla progressività dell'imposta (a testimonianza dell'invarianza del salario lordo reale), mentre per altri tre (dal 2011 al 2013) il fenomeno assume un segno negativo (conseguenza di una riduzione del salario reale);
- in tutti gli anni e per entrambe le tipologie di lavoratore opera il *fiscal drag* monetario. Le dimensioni del fenomeno appaiono direttamente correlate ai livelli d'inflazione (tipiche le "punte" del 2003, 2008 e del biennio 2011-12), nonché al grado di elasticità dell'imposta⁵ (relativamente più elevato nel caso del contribuente "coniugato" che, usufruendo di maggiori detrazioni, è più esposto al *fiscal drag*);
- l'azione del legislatore solo in alcuni anni determina una variazione del peso dell'Irpef: sono gli anni delle riforme (2003, 2005 e 2007) e, limitatamente al contribuente "coniugato", anche il 2002 e il 2013 (a seguito dell'adeguamento delle detrazioni per familiari a carico). In queste occasioni, e soprattutto per il "coniugato", la riduzione di prelievo dovuta alla politica tributaria va oltre un'integrale compensazione del *fiscal drag*, provocando un aumento del salario reale netto maggiore di quello del salario reale lordo.

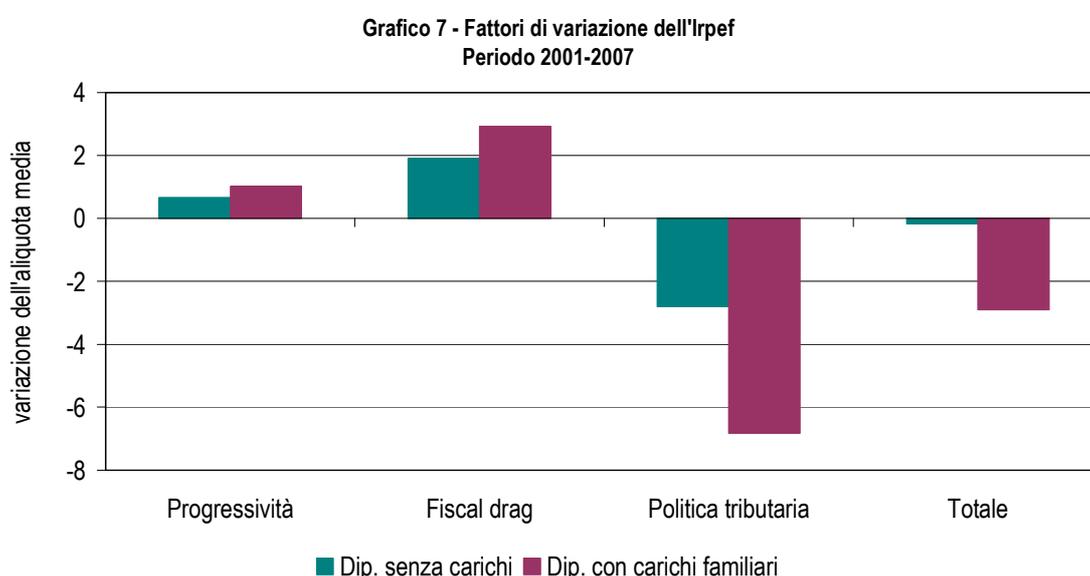
8.

I risultati ottenuti consentono di cogliere significative differenze nelle due fasi in cui si è distinto il periodo in esame. E questo, sia per le dimensioni del *fiscal drag*, sia per rilevanza della politica tributaria.

Nella prima fase, dal 2001 al 2007, l'Irpef è stata oggetto - come si è più

⁵ L'elasticità identifica la variazione percentuale dell'imposta rispetto alla variazione percentuale del reddito. Nel caso dell'Irpef, è resa più accentuata (con immediate ricadute sul livello del prelievo) dall'esistenza di detrazioni decrescenti all'aumentare del reddito. L'aggravio di imposta è relativamente più elevato per i destinatari di specifiche detrazioni (dipendenti e pensionati, essenzialmente), in corrispondenza di redditi bassi e in presenza di carichi familiari.

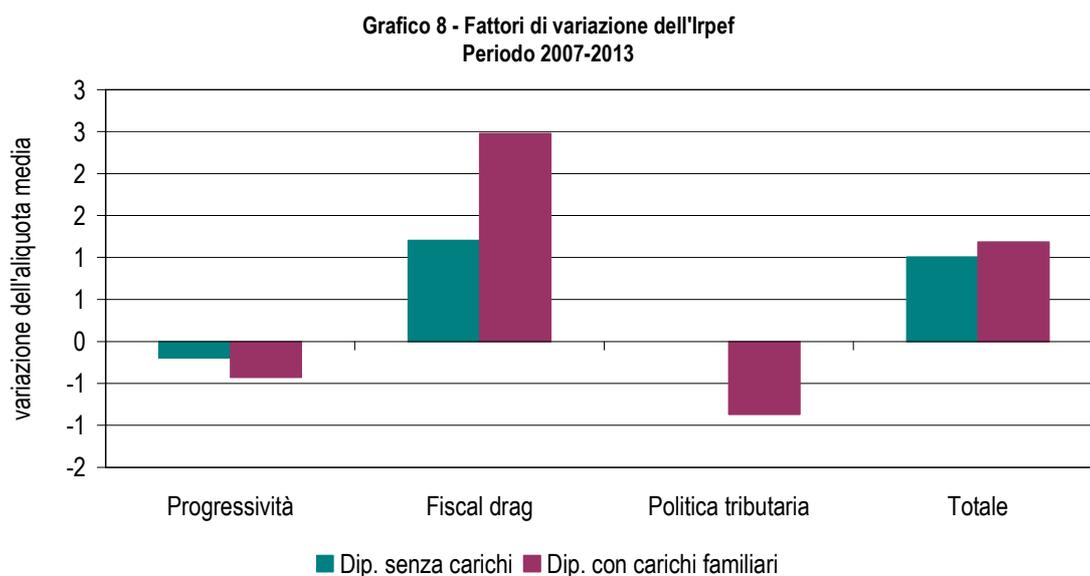
volte sottolineato - di ripetuti interventi di riforma. Le modifiche apportate sono state rilevanti, dando luogo a una riduzione dell'aliquota media effettiva di quasi 3 punti per il "single" e di quasi 7 punti per il "coniugato". Ciò ha consentito, ad entrambi i lavoratori, non solo di compensare il *fiscal drag* monetario ma anche di azzerare quello reale (la progressività dell'imposta) e di fruire di uno sgravio residuo tradottosi in un aumento del reddito disponibile: di appena 2 decimi di punto nel caso del "single"; di quasi 3 punti nel caso del "coniugato" (grafico 7).



Ben diversi gli esiti registratisi nella seconda fase, compresa fra il 2007 e il 2013, in cui l'unico intervento di riduzione dell'Irpef si è avuto solo con la recente legge di stabilità 2013 (il ricordato adeguamento delle detrazioni per carichi di famiglia). Inevitabile, dunque, che alla (quasi) latitanza della politica tributaria abbia fatto seguito, a causa del *fiscal drag*, un aumento dell'aliquota media effettiva (dell'ordine di un punto per entrambe le figure di lavoratore); e questo nonostante che la retribuzione lorda reale abbia registrato una flessione.

In sostanza, si è venuta a creare una significativa spaccatura fra lo scenario che si sarebbe prodotto in presenza di una struttura Irpef pienamente indicizzata e quello effettivamente determinatosi. Una spaccatura che nel caso del contribuente "single" ha significato l'assoggettamento nel 2013 ad

un'aliquota superiore di 1,2 punti a quella “giustificata”, con un maggiore esborso a titolo di Irpef pari a circa 315 euro. E che nel caso del “coniugato” è stata ancora più pronunciata: +1,6 punti di aliquota Irpef, con una maggiore imposta per quasi 420 euro (grafico 8).



Fiscal drag e politica tributaria

9.

I mutamenti alla struttura dell'Irpef, dunque, hanno giocato un ruolo nel “compensare” gli effetti del *fiscal drag*: un ruolo che, come si è visto, è risultato rilevante fra il 2001 e il 2007, ma piuttosto limitato fra il 2007 e il 2013.

Ma cosa succede se tale conclusione se, facendo un passo indietro, si ritorna ad una visione d'insieme? Quella, cioè - propria del contribuente - in cui si considerano accanto agli effetti prodotti dall'Irpef (con il *fiscal drag* e con la politica tributaria) anche quelli riconducibili alla variazioni delle addizionali regionale e comunale?

A questa interrogativo si può rispondere con l'aiuto della tavola 3 in cui si riassumono tutti gli interventi di politica tributaria succedutisi fra il 2001 e il 2013: quelli, già commentati, riconducibili al fisco centrale (Irpef) e quelli dovuti al fisco locale (addizionali all'Irpef).

Tavola 3 - Il ruolo della politica tributaria fra fisco centrale e fisco locale

	IRPEF		Addizionale regionale e comunale		Totale	
	single	coniugato	single	coniugato	single	coniugato
2002	0,0	-2,1	0,2	0,2	0,2	-1,9
2003	-1,4	-1,4	0,0	0,0	-1,4	-1,4
2004	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2005	-1,1	-1,9	0,0	0,0	-1,1	-1,9
2006	0,0	0,0	0,5	0,5	0,5	0,5
2007	-0,3	-1,4	0,3	0,3	0,0	-1,1
2008	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2009	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2010	0,0	0,0	0,3	0,3	0,3	0,3
2011	0,0	0,0	0,4	0,4	0,4	0,4
2012	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2013	0,0	-0,9	0,0	0,0	0,0	-0,9

Nella tavola sono sintetizzati gli effetti prodotti sulla retribuzione del lavoratore (single e con carichi di famiglia) dalle variazioni apportate alla struttura dell'Irpef e alle aliquote delle addizionali regionale e comunale. Il segno (-) indica una riduzione dell'aliquota media effettiva.

Fonte: elaborazioni Cer

In particolare, è possibile rilevare che le manovre sulle addizionali⁶:

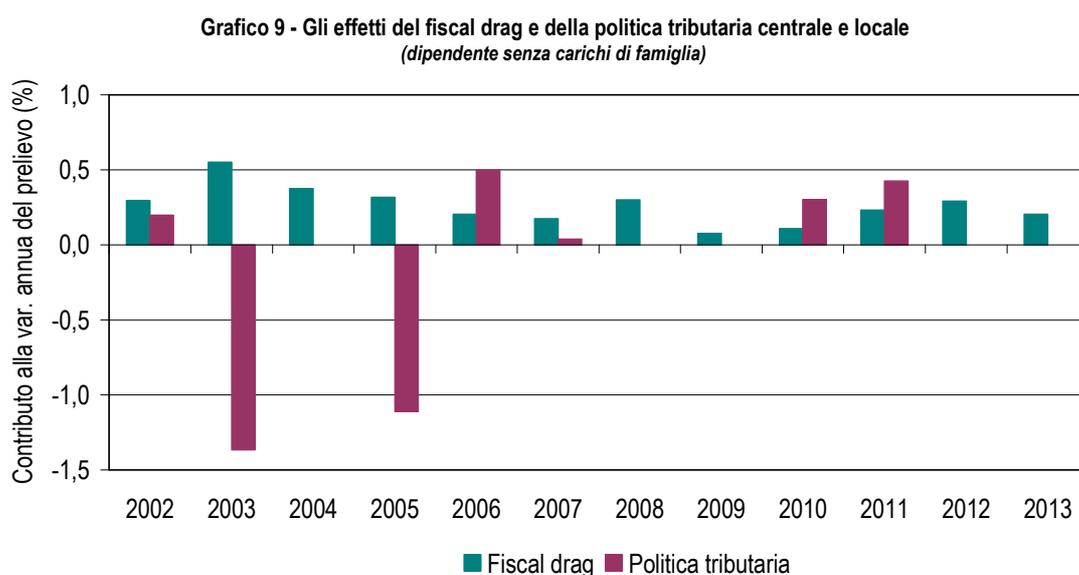
- hanno riguardato cinque annualità, tre delle quali già interessate da modifiche Irpef;
- hanno comportato una crescita del prelievo sui salari, muovendosi in direzione opposta a quella degli sgravi Irpef. L'aumento, pari per l'intero periodo 2001-2013 a 1,7 punti ha finito per ridimensionare il ruolo complessivo della politica tributaria e i benefici prodotti dagli sgravi Irpef (di oltre il 60% nel caso del "single"; di quasi un quarto nel caso del contribuente "coniugato");

⁶ Si tenga presente che le addizionali (non essendo previste differenziazioni in base alle condizioni familiari del contribuente) incidono in egual modo sul *single* e sul contribuente "coniugato" di famiglia (a parità, s'intende di reddito imponibile).

- l'effetto della politica tributaria di Regioni e Comuni si è rivelato particolarmente pesante nel periodo 2007-2013, considerato che si è andato ad aggiungere al *fiscal drag dell'Irpef* maturato nello stesso arco di tempo. L'incidenza del prelievo, conseguentemente, si colloca oltre i livelli definiti per la sola Irpef (paragrafo 8): l'aumento è di 1,9 punti nel caso del "single", mentre quella sul "coniugato" cresce di 2,3; con un aggravio impositivo annuo di circa 500 euro nel primo caso e di oltre 600 nel secondo.

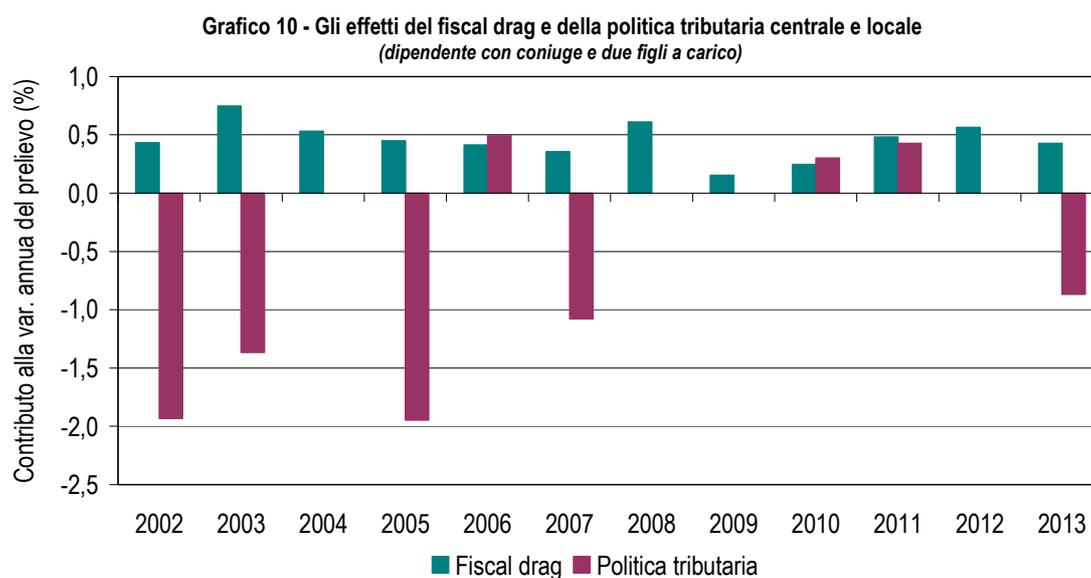
10.

Accanto al risultato di fine periodo (2013) può essere interessante rilevare come il *fiscal drag* e la politica tributaria (centrale e locale) concorrono anno dopo anno alla variazione del prelievo. È quanto si può rilevare dai grafici 9 e 10, relativi al dipendente single e, rispettivamente, "coniugato".



Al riguardo, si può notare che:

- la politica tributaria ha più che compensato l'effetto *fiscal drag* in due anni ("single") ovvero in cinque anni ("coniugato"), quasi esclusivamente riconducibili al periodo 2001-2007;
- altre volte, invece, la politica tributaria si è aggiunta al *fiscal drag* nel determinare un aumento di prelievo (2006, 2010 e 2011; oltre che 2002 e 2007 limitatamente al dipendente "single").



Il *fiscal drag* visto dalla parte dell’Erario

11.

Cambiando ottica e ponendosi dal punto di vista dell’Erario, si può verificare l’evoluzione segnata dal gettito Irpef dopo la modifica strutturale dell’imposta subita nel 2007 e i fattori che l’anno determinata.

In proposito appaiono preliminarmente necessari alcuni chiarimenti circa i metodi di analisi impiegati.

In primo luogo, va precisato che le elaborazioni effettuate si basano, fino a tutto il 2010, su dati ufficiali e di consuntivo, relativi ai redditi dichiarati ai fini Irpef⁷. Per gli anni successivi, il gettito è stato stimato utilizzando gli andamenti registrati dall’imposta⁸ e, per l’immediato futuro, un tasso di crescita in linea con il Pil; il numero dei contribuenti e la loro distribuzione per classi di reddito si sono invece mantenuti immutati al livello del 2010.

⁷ I dati sono diffusi periodicamente dal Dipartimento Finanze del MEF:

http://www.finanze.it/export/finanze/Per_conoscere_il_fisco/studi_statistiche/dichiarazioni.html

⁸ Reperibili in

http://www.finanze.it/export/finanze/Per_conoscere_il_fisco/studi_statistiche/entrate_tributarie/index.htm

Va chiarito, in secondo luogo, che i risultati raggiunti non sono del tutto comparabili con il gettito Irpef di cassa, trattandosi di importi di “competenza assoluta”: assumono, cioè, che tutta l’imposta calcolata sui redditi di un determinato anno sia versata dai contribuenti in tale anno.

Infine, va sottolineato che, diversamente da quanto si è fatto nella prima parte dell’analisi (con un’ottica rivolta al singolo contribuente), si prende ora in considerazione solo l’Irpef, senza tenere conto dell’evoluzione segnata dalle relative addizionali regionale e comunale.

12.

La tavola 4 riassume alcune caratteristiche degli anni di riferimento dell’analisi: si tratta della situazione determinatasi per il passato (2007-2010) e di quella stimata per il successivo triennio.

Tavola 4 - L'evoluzione dell'Irpef: 2007-2013

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Contribuenti (migliaia)	41.663	41.803	41.523	41.547	41.547	41.547
Reddito complessivo (milioni)	772.262	782.593	783.251	792.520	808.337	796.212
Gettito (milioni)	142.450	146.157	146.493	149.443	148.995	150.187
Incidenza (%)	18,4	18,7	18,7	18,9	18,4	18,9
Imponibile medio (migliaia)	18,4	18,7	18,9	19,1	19,5	19,2
Imposta media (migliaia)	4,7	4,7	4,7	4,8	5,0	4,9
Aliquota media (%)	25,4	25,1	25,0	25,3	25,4	25,5

Fonte: MEF, Dipartimento Finanze (per il periodo 2007-2010) e stime Cer (per gli anni successivi).

Come si può vedere, il gettito complessivo presenta un profilo decisamente crescente fino al 2010. Negli anni successivi, invece, risulta frenato: sia da una dinamica degli imponibili, che risentono della crisi economica e, come si preciserà oltre, dell'accumularsi di scelte legislative "erosive"; sia da aggiustamenti dei parametri dell'imposta (è il caso, in particolare, dell'adeguamento delle detrazioni per figli a carico, in vigore dal 2013).

Ciononostante, appare inarrestabile la crescita dell'imposta media (circa 300 euro nell'arco di sei anni) e dell'aliquota media (mezzo punto rispetto al 2008). È questo il volto reale dell'Irpef: quello che coinvolge il 74% dei "contribuenti", ossia quelli che pagano l'imposta⁹.

13.

Per evidenziare le cause che sono all'origine dell'evoluzione dell'Irpef, si è integrata la metodologia utilizzata per il singolo contribuente (si veda l'Appendice "*Fattori di variazione dell'Irpef*") in modo da arrivare a ripartire la variazione di gettito da un anno (base) all'altro (finale) fra sei fattori:

- a) la variazione del numero dei contribuenti, che determina un mutamento proporzionale del gettito;
- b) la variazione del reddito medio, anche essa comportante una modifica proporzionale dell'imposta;
- c) la variazione nella distribuzione dei redditi che, in connessione con la progressività dell'imposta, può comportare un aumento o una diminuzione del gettito (aumentandosi o riducendosi le disuguaglianze);
- d) il *fiscal drag* "reale" che, essendo il frutto dell'interazione fra variazione dei redditi e progressività dell'imposta, riflette l'essenza stessa di un'imposta progressiva come l'Irpef;

⁹ Con riferimento al 2010, si rileva (cfr la nota 6) che, a fronte di 41,5 milioni di persone fisiche ricadenti nel sistema Irpef, i soggetti che hanno pagato l'imposta sono stati 30,8 milioni. Ne sono esclusi: i) i quasi 400 mila soggetti che possiedono tipologie di reddito che possono assumere valore negativo (redditi d'impresa, di lavoro autonomo o partecipazione) e che per la loro natura sono obbligati alla presentazione del modello Unico; ii) i contribuenti (1,3 milioni) con imponibile "azzerato" per effetto di deduzioni (1^ casa e oneri deducibili); iii) i contribuenti (9 milioni) la cui imposta "lorda" è stata annullata dalle detrazioni d'imposta.

- e) il *fiscal drag* “monetario”, frutto della combinazione fra una variazione puramente nominale dell'imponibile (per adeguarsi alla dinamica dell'inflazione) e imposizione progressiva;
- f) la politica tributaria, ossia le variazioni di prelievo riconducibili ai mutamenti della legislazione tributaria.

14.

Nella tavola 5 e nel grafico 11 sono identificate le variazioni di gettito Irpef 2007-2013 e i diversi fattori che le determinano.

L'effetto prodotto dalla modifica della platea dei contribuenti, ha assunto dimensioni di rilievo solo nel 2009, a seguito della caduta del numero dei dichiaranti. L'interpretazione ufficiale del fenomeno¹⁰ sembra suggerire che l'ipotesi assunta per il triennio 2011-13 (invarianza del numero dei contribuenti) potrebbe risultare ottimistica, in un quadro occupazionale aggravato dalla crisi dell'economia.

¹⁰ “É il primo anno in cui si verifica una riduzione di contribuenti Irpef (circa 280.000) che ha interessato, da un punto di vista anagrafico, i soggetti con età inferiore ai 24 anni (-10% rispetto al 2008) e tra i 25 ed i 44 anni (-3% rispetto al 2008) e, da un punto di vista della tipologia di reddito, soprattutto il lavoro dipendente (-1,3 % di contribuenti). Tale andamento è stato influenzato dalle condizioni non favorevoli del mercato del lavoro ed in particolare dal fenomeno di riduzione dell'occupazione temporanea.”

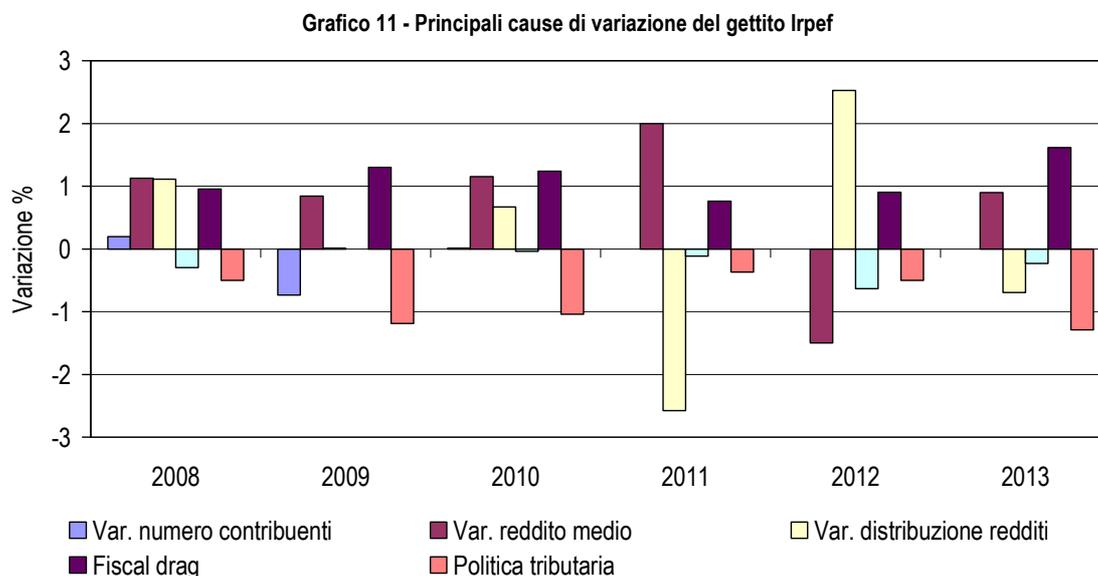
http://www.finanze.gov.it/stat_dbNew2009/contenuti/analisi_dati_2009_irpef.pdf

Tavola 5 - LE DETERMINANTI DEL GETTITO IRPEF: 2007-2013

(valori assoluti; milioni di euro)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Gettito dell'anno precedente	142.450	146.157	146.493	149.443	148.995	150.187
Variazione imputabile a:						
1. Variazione del numero dei contribuenti	284	-1.074	24	0	0	0
2. Variazione del reddito medio	1.606	1.230	1.694	2.989	-2.235	1.352
3. Variazione della distribuzione dei redditi	1.587	23	987	-3.850	3.767	-1.043
4. Variazione del reddito reale	-422	-4	-53	-170	-944	-345
5. Fiscal drag monetario	1.363	1.901	1.817	1.135	1.349	2.427
6. Modifiche della legislazione	-711	-1.739	-1.518	-552	-745	-1.940
Variazione totale (1+2+3+4+5+6)	3.707	336	2.950	-448	1.192	451
Gettito dell'anno	146.157	146.493	149.443	148.995	150.187	150.638

Fonte: Elaborazioni su dati dell'Anagrafe Tributaria (fino al 2010). Stime CER per le annualità successive.



La componente relativa alla variazione del reddito medio dei contribuenti è stata, invece, fra le cause più significative dell'aumento del gettito Irpef, a dimostrazione dell'importanza dell'effetto anticiclico dell'imposta sui redditi; un effetto colto anche nell'unica occasione (il 2012) in cui il reddito medio risulta in caduta dell'1,5%. Si consideri, peraltro, che l'effetto qui considerato

rappresenta solo la variazione dell'imposta proporzionale alla variazione del reddito medio e non contempla, dunque, le variazioni legate alla progressività.

Un ruolo importante hanno giocato anche i cambiamenti nella distribuzione dei redditi, che comprendono anche gli effetti di un differente ricorso alle deduzioni e detrazioni d'imposta.

15.

Ma è il *fiscal drag* a risultare la prima causa di aumento del gettito Irpef. Come si è anticipato, l'effetto complessivo dell'interazione tra la variazione del reddito e la progressività dell'imposizione è stato suddiviso in due parti: il *fiscal drag* reale (l'aumento dell'imposta dovuto alla variazione dei redditi in termini reali) e il *fiscal drag* monetario (l'aumento d'imposta strettamente legato all'inflazione).

Nel complesso il *fiscal drag reale* non ha giocato un ruolo significativo, eccezion fatta per il 2012. In ogni caso, per tutti gli anni oggetto dell'analisi il suo contributo è risultato negativo, a testimonianza di una dinamica dei redditi reali cedente.

Al contrario, gli effetti sul gettito dovuti all'inflazione (*fiscal drag monetario*) sono stati sensibili in tutto il periodo considerato, comportando un aumento che si avvicina ai due miliardi nel 2009 e nel 2010 e che si appresta a superarli nel 2013. Si tratta di esiti non molto distanti da quelli determinatisi fra il 1980 e il 1990, in un contesto dominato da ben più alti tassi d'inflazione e in un quadro legislativo in cui si sono succeduti meccanismi di correzione variamente articolati (si veda il riquadro “ *Il fiscal drag: cosa è, come si può correggere, cosa è stato fatto*”).

Esiti che, invece, nell'attuale sistema di tassazione, sono in larga parte riconducibili ad elevate aliquote marginali effettive¹¹ e all'assenza di una “*prassi di adeguamento della struttura del prelievo*”.

¹¹ La Banca d'Italia ha stimato che le aliquote marginali effettive dell'Irpef raggiungono livelli superiori al 40% a partire da redditi di poco inferiori a 30.000 euro e sono più alte in presenza di carichi familiari in corrispondenza di redditi compresi tra circa 15.000 e poco meno di 110.000 euro.
http://www.bancaditalia.it/interventi/altri_int/2011/franco-ceriani_13102011.pdf

Da ciò l'accumularsi, dopo l'ultimo intervento organico sulla struttura dell'Irpef (2007), di un *fiscal drag* annuale che a fine 2012 ha complessivamente sfiorato gli otto miliardi e che a fine 2013 supererà i dieci.

ASIMMETRIE, REDISTRIBUZIONE DELL'IRPEF E RESTITUZIONE DEL FISCAL DRAG

16.

Anche sul versante macro, dunque, la politica tributaria ha compensato solo in minima parte il maggior prelievo Irpef sui salari causato dal *fiscal drag* monetario; è quanto è avvenuto, come si è visto, solo nel 2013, a seguito dell'adeguamento delle detrazioni per carichi di famiglia.

Tale evidenza, a ben vedere, si scontra con la realtà che riguarda l'intera Irpef¹²: l'adozione, fra il 2008 e il 2013, di una serie di misure che hanno comportato significative riduzioni del gettito (oltre 7 miliardi). Alcune hanno condotto ad un ampliamento dell'area di esenzione: l'esclusione della "prima casa" e, più recentemente, la deduzione dell'Irap dall'imponibile Irpef. Altre si sono tradotte nello spostamento di base imponibile verso forme di prelievo sostitutivo: regime dei minimi, tassazione del salario di produttività, cedolare secca degli affitti. Altre ancora si sono concretizzate nell'adeguamento di talune specifiche detrazioni d'imposta (per carichi di famiglia, dal 2013) e nell'introduzione o nel potenziamento di nuove detrazioni (quelle finalizzate al risparmio energetico, ad esempio). Un insieme di misure, insomma, dagli evidenti connotati redistributivi: da un lato, la tassazione agevolata del salario di produttività, di cui beneficia una quota dei lavoratori dipendenti e dei rispettivi datori di lavoro; dall'altro, agevolazioni destinate, teoricamente, alla generalità dei contribuenti ma, in concreto, appannaggio soprattutto dai titolari di determinati redditi (è il caso, in particolare, della

¹² Si rammenta che i salari ("redditi da lavoro dipendente") rappresentano solo la parte più ampia dell'imponibile Irpef (oltre 52%). Un'ulteriore quota è rappresentata dai redditi da pensione (28,6 %). E poi: da redditi da lavoro autonomo (4,3%), da impresa (3,8%), da redditi fondiari e da fabbricati (4,9%), da redditi da capitale (0,3%), da partecipazione (4,4%).... Cfr. http://www.finanze.gov.it/stat_dbNew2010/report.php?req_media=si&req_classe=01&req_anno=2011&req_contrib=PFTOT&req_tema=02&req_pag=1&req_tree=ia_38&req_screen=1001

cedolare secca sugli affitti); dall'altro ancora, interventi di sgravio che, per definizione, hanno interessato solo l'area del lavoro autonomo e d'impresa (i regimi forfettari, la deducibilità dell'Irap dall'Irpef).

Due diverse facce dell'Irpef, dunque, che hanno finito per creare un'asimmetria fra chi, in assenza di correttivi ai parametri dell'imposta, è stato colpito dal *fiscal drag* e chi, invece, è stato avvantaggiato da misure di sgravio. Talora si è avuta una ricomposizione: il dipendente colpito dal *fiscal drag*, ad esempio, potrebbe avere "recuperato" a seguito della tassazione agevolata del salario di produttività; l'adeguamento delle detrazioni per carichi di famiglia hanno operato da correttivo discrezione del *fiscal drag* per i nuclei con figli a carico.

Ma quando ciò non è avvenuto (è il caso, restando nell'esempio, di tutti i dipendenti di settori e di aziende in cui non ha trovato applicazione la ridotta tassazione del salario di produttività o di quelli che non possiedono i requisiti reddituali), allora si è prodotta una vera e propria redistribuzione dell'Irpef, finanziata dai soggetti che hanno subito il maggior prelievo "ingiustificato" del *fiscal drag*.

17.

È possibile che l'operazione redistributiva non sia stata casuale e che, anzi, per certi versi, il *fiscal drag* abbia assicurato degli spostamenti di prelievo politicamente impercorribili in maniera esplicita e trasparente.

Ma è anche possibile che il *fiscal drag* abbia operato semplicemente sfruttando l'inerzia di un sistema di prelievo privo di difese nei confronti dell'inflazione. Una sorta di evasione "al contrario".

E in effetti, evasione e *fiscal drag* concorrono a definire le due facce di una stessa medaglia, quella dell'iniqua distribuzione del prelievo. Da un lato, coloro che versano al fisco più del dovuto; dall'altro, chi paga meno (o nulla) per contribuire al finanziamento della spesa pubblica.

Allo stesso modo del recupero di evasione, dunque, anche il maggior prelievo dovuto al *fiscal drag* dovrebbe forse confluire in un apposito "Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale": quello, appunto, previsto dal dl

138/2011 e, recentemente, ridisegnato dalla Legge di stabilità 2013. Per essere “restituito” ai contribuenti onesti che sono stati penalizzati da un eccesso di prelievo non giustificato.

18.

Sembra inevitabile, dunque, l’adozione di interventi immediati e strutturali intesi a correggere l’iniqua distribuzione verificatasi in questi anni.

La scelta principale deve essere quella di annullare il *fiscal drag* con un meccanismo automatico di recupero, basato sull’ indicizzazione dei parametri dell’Irpef attraverso cui opera il fenomeno: come già fatto con la Legge 154 del 1989.

Peraltro, tenendo presente quanto sta avvenendo a causa delle addizionali locali, va concretizzato quanto dichiarato allorché fu introdotto il cosiddetto “federalismo fiscale”: vale a dire, che l’aumento dell’imposizione a livello territoriale sarebbe stato compensato dalla riduzione di quella a livello centrale. Una “regola” che non deve poter trovare eccezioni in futuro e che, per il passato, impone una sorta di risarcimento a favore dei contribuenti: l’immediato riconoscimento di un “bonus” finalizzato al recupero dei tagli subiti dal reddito disponibile.

APPENDICE

FATTORI DI VARIAZIONE DELL'IRPEF

1.

La dinamica dell'Irpef è riconducibile a una serie di fattori, il cui apporto può essere adeguatamente identificato e quantificato: sia a livello del singolo contribuente sia a livello di gettito complessivo.

Per quanto riguarda l'analisi **microeconomica**, l'approccio più semplice è quello tradizionalmente impiegato (ne è un esempio la tavola del testo) per individuare le variazioni del prelievo indotte dalla combinazione fra progressività dell'imposizione e inflazione (il *fiscal drag monetario*). A tal fine - assumendo che l'incidenza dell'imposta debba restare invariata in assenza di mutamenti della struttura legale dell'imposta ed in presenza di un imponibile che si mantenga invariato in termini reali - la differenza di aliquota che si rileva fra un anno base ed un anno finale identifica la variazione di prelievo imputabile al puro e semplice adeguamento del reddito all'inflazione.

In sostanza, indicando con Y il reddito imponibile, T la struttura legale dell'imposta, tm l'aliquota media effettiva e h il rapporto fra il livello dei prezzi di un anno rispetto a quello di un altro, la variazione di prelievo che si produrrà fra un anno base -1 ed un anno finale -2 sarà data da:

$$VT = (tm_2 - tm_1)Y_2$$

e sarà interamente imputabile al rigonfiamento monetario dell'imponibile (*fiscal drag monetario*) ove si ipotizzi $Y_2 = Y_1 h$ e $T_1 = T_2$

2.

La realtà, tuttavia, si presenta meno semplice di quella ipotizzata, mostrando, da un lato, il succedersi di modifiche alla struttura impositiva e, dall'altro, l'evolversi degli imponibili anche a seguito di variazioni in termini reali.

In questo caso, la variazione del prelievo a livello individuale discende dal concorso di più fattori, che diventa necessario isolare: come si fatto ai fini

della costruzione della tavola 2 del testo. In particolare, la variazione assoluta di prelievo intervenuta fra un anno iniziale ed un anno finale:

$$VT = T_2(Y_2) - T_1(Y_1)$$

rappresenterà la sintesi dell'operare di tre cause:

$$VT = FDR + FDM + PT$$

dove:

a) FDR (*fiscal drag reale*), che rappresenta la variazione di prelievo Irpef spiegata unicamente dall'evoluzione "reale" dell'imponibile, è data da:

$$FDR = T_1(Y_2/h) - T_1(Y_1)$$

b) FDM (*fiscal drag monetario*) identifica la variazione di prelievo dovuta al rigonfiamento monetario dell'imponibile, pur in assenza di modifiche alla struttura delle aliquote e delle detrazioni e può essere rappresentata come:

$$FDM = T_1(Y_2) - T_1(Y_2/h)$$

c) PT (*politica tributaria*) riassume le variazioni Irpef imputabili solo a modifiche della struttura legale dell'imposta, e può essere espressa come:

$$PT = T_2(Y_2) - T_1(Y_2)$$

3.

L'approccio **macroeconomico** riflette in larga parte la metodologia appena richiamata anche se risulta necessariamente più articolato al fine di tenere conto di tre ulteriori fattori di variazione del gettito Irpef: il modificarsi del numero dei contribuenti, la variazione del reddito medio ed i mutamenti nella distribuzione dei redditi.

L'analisi condotta nella tavola 5 del testo segue una simile impostazione, mutuata da un lavoro dell'Ocse¹³.

Conviene schematizzarla, tenendo presente, in aggiunta alle specificazioni

¹³ OECD (1986), An Empirical Analysis of Changes in Personal Income Taxes.

operate, che: g esprime il rapporto fra il reddito imponibile dell'anno finale ed il corrispondente livello dell'anno iniziale; k rappresenta lo stesso rapporto per quanto concerne il numero dei contribuenti.

La variazione totale del gettito $T_2(Y_2) - T_1(Y_1)$

è ripartita fra sei fattori esplicativi:

a) variazione numero contribuenti	$k \cdot T_1(Y_1) - T_1(Y_1)$
b) variazione reddito medio	$g \cdot k \cdot T_1(Y_1) - k \cdot T_1(Y_1)$
c) modifica distribuzione dei redditi	$g \cdot T_1(Y_2/g) - g \cdot k \cdot T_1(Y_1)$
d) drenaggio fiscale reale	$h \cdot T_1(Y_2/h) - g \cdot T_1(Y_2/g)$
e) drenaggio fiscale monetario	$T_1(Y_2) - h \cdot T_1(Y_2/h)$
f) modifiche legislative (politiche tributarie)	$T_2(Y_2) - T_1(Y_2/h)$