

L'ORIZZONTE AL DI LA' DEL CUNEO

Fabio Pammolli e Nicola C. Salerno (CERM)

Nel 2005 il costo del lavoro -"cdl"- per lavoratore dipendente medio è in Italia (36.011 US\$ 2005-PPP) inferiore alla media OCSE (36.205), a quella UE-15 (42.317) e a quella UE-19 (37.325). Anche la retribuzione annua lorda -"ral"- è inferiore: i 27.000 US\$ (2005-PPP) dell'Italia si confrontano con gli oltre 30.700 dell'OCSE e gli oltre 34.700 dell'UE. Il cuneo contributivo lato impresa (la differenza tra *cdl* e *ral*) è invece superiore in Italia: espresso in percentuale del *cdl*, il 24,9 italiano si confronta con il 15,2 dell'OCSE, il 17,8 dell'UE-15 e il 18,8 dell'UE-19.

Nel cuneo dell'OCSE rientra solo la contribuzione previdenziale-assicurativa-assistenziale del datore; non vi rientra l'IRAP sul *cdl*. Condividiamo questa scelta, perché l'IRAP è a tutti gli effetti fiscalità generale e finanzia prestazioni che non si riferiscono alla cerchia del lavoro dipendente [1]. Se si include l'IRAP, il cuneo diviene pari a circa il 28 per cento del *cdl* (IRAP inclusa), allontanando ancor di più l'Italia dalla media OCSE e UE.

Non è improprio, quindi, sollevare un problema di *cdl*, ma occorre affrontarlo in maniera corretta. Il basso livello del *ral* è conseguenza anche dell'effetto negativo che una così alta pressione contributiva ha su ampliamento dimensionale, investimenti e assunzione di personale qualificato.

IL CUNEO NELLA FINANZIARIA-2007

Una riduzione del cuneo dovrebbe, quindi, agire direttamente sulle voci di contribuzione. La Finanziaria-2007 non segue questa linea. La riduzione avviene rendendo deducibili dalla base imponibile IRAP:

- i contributi previdenziali-assicurativi-assistenziali a carico del datore;
- 5 mila o 10 mila Euro per ciascun lavoratore, a seconda della tipologia di impresa.

L'effetto dell'intervento è descritto nella seguente tavola

	US\$ 2005-PPP		descrizione
	a tempo indeterminato	a tempo indeterminato in zone svantaggiate	
costo del lavoro (esclusa IRAP)= retribuzione lorda + oneri contributivi del datore	36.011	36.011	(a)
IRAP su costo del lavoro	1.518	1.518	(b) = [(a)- oneri INAIL] *4,25%
contributi previdenziali, assicurativi, assistenziali a carico del datore (INAIL inclusa)	8.927	8.927	(c) = (a)*[24,9% - fondo garanzia TFR %]
deduzione aggiuntiva da base imponibile IRAP	5.882	11.765	(d) in US\$ 2005-PPP
nuova IRAP su costo del lavoro	901	651	(e) = [(a)-(c)-(d)]*4,25%
variazione dell'IRAP (1) in % del costo del lavoro	- 1,6%	- 2,3%	(f) = [(b)-(e)]/[(a)+(b)]
variazione dell'IRAP (1) in % della retribuzione annua lorda	- 2,3%	- 3,2%	(g) = [(b)-(e)]/[(a)-(c)]

Fonte: elaborazioni CERM su OCSE (2006)

La variazione dell'IRAP equivale alla variazione assoluta del costo del lavoro IRAP inclusa. Si ricorda che l'IRAP non è deducibile ai fini IRES: non cambia la base imponibile IRES a seguito di variazioni del controvalore dell'IRAP. Le due imposte sono indipendenti.

Li dove necessario, le aliquote applicate al *ral* sono state opportunamente ricalcolate per applicarle al *cdl* e viceversa. Per dettagli, cfr. Nota CERM n. 13-06.

Si è tenuto conto che i contributi INAIL erano già esclusi dalla base imponibile IRAP, e che la deducibilità non può valere sul contributo datoriale al fondo di garanzia del TFR, già “ipotecato” dalla riforma del TFR *in fieri* [2].

Così come configurato, l'intervento sul cuneo è insoddisfacente:

- non ha copertura strutturale;
- tocca una voce che ha natura di fiscalità generale e non è “a pieno titolo” nel cuneo;
- interferisce, senza visione sistemica, con il finanziamento del SSN;
- riguarda soltanto il lavoro a tempo indeterminato, escludendo quello a tempo determinato che rimane direttamente esposto al ricorso “improprio” al parasubordinato;
- differenzia *ex-lege* il costo del lavoro per area geografica, laddove le esperienze passate testimoniano la scarsa incisività di questa politica territoriale (distorce la percezione del costo e indebolisce la valutazione della produttività) [3];
- è settoriale e genera una discontinuità di politica industriale motivata solo da ragioni di cassa e dall'insufficiente apertura al mercato di alcuni settori [4].

LO SMOBILIZZO DEL TFR

In parallelo, lo smobilizzo del TFR si scontra con problemi analoghi:

- mancanza di copertura strutturale per le compensazioni alle imprese;
- ricorso ad esoneri contributivi che intaccano finanziamenti a prestazioni pubbliche che, al contrario, andrebbero incrementate sia in quantità sia in qualità [5];
- riferimento a tutti i lavoratori, laddove una focalizzazione sui meno anziani rispecchierebbe le diverse esigenze delle generazioni e aumenterebbe la fattibilità della riforma.

Nelle stime di CERM, il costo di integrale smobilizzo dei flussi di TFR, al netto della deducibilità ordinaria IRES degli oneri finanziari e dell'esonero dal contributo al fondo di garanzia del TFR [2], raggiunge un *upper bound* di 1,6-1,7 punti percentuali di *ral*, rimanendone ben al di sotto, 0,4 punti percentuali, se si considerano i livelli correnti di durata di carriera del lavoratore presso uno stesso datore e di tasso di interesse bancario. Sono questi gli ordini di grandezza da tener presente per avanzare alternative migliori.

LA RIDUZIONE DEL CUNEO, STRUMENTO DI UN NUOVO EQUILIBRIO

CERM propone di sostituire la manovra sul cuneo lato impresa con una decontribuzione previdenziale (all'INPS) a favore del datore pari a 4 punti percentuali di *ral* che, al netto dell'effetto IRES, divengono circa 2,7 punti percentuali:

	% di retribuzione annua lorda	descrizione
decontribuzione previdenziale a favore del datore (minori contributi all'INPS)	- 4,00%	(a)
al netto dell'IRES (la base imponibile IRES si amplia e sconta l'aliquota del 33%)	- 2,68%	(b) = (a) * (1 - 33%)

La base imponibile dell'IRAP non cambia, perché una diminuzione dei contributi previdenziali si sostanzia in uno spostamento dalla voce “costo del lavoro” alla voce “profitti ante imposte”, entrambe componenti della base imponibile (cfr. articolo 5 del Decreto Legislativo del 15/12/1997 e successive modificazioni e integrazioni, e articolo 2.425 del Codice Civile, lettera a) e lettera b)). La base imponibile IRAP è data dai ricavi (R) meno i costi di produzione inclusivi di quelli del personale (C) più i costi del personale (Cp), cioè: “profitti ante imposte” (R-C) più costo del personale (Cp). La riduzione di (Cp) si accompagna ad una equivalente riduzione di (C) lasciando la base imponibile invariata. Per inciso, non avviene la stessa cosa se si decide di rendere deducibili dalla base imponibile gli oneri sociali a carico del datore: questa scelta, compiuta dalla Finanziaria-2007, equivale a spostare alcune voci di costo contenute in (Cp) dentro (C), con ciò riducendo base imponibile e d imposta.

La decontribuzione dovrebbe:

- riguardare tutti i lavoratori dipendenti, a tempo indeterminato e determinato e senza distinzione geografica, **rientranti nel criterio di calcolo contributivo nozionale o di transizione della pensione pubblica;**
- **avere effetto sull'ammontare degli assegni pensionistici in maturazione;**
- **rimanere vincolata allo smobilizzo del TFR;**
- sostituire, inglobandole, le compensazioni alle imprese, che così avrebbero incentivo a rinunciare al TFR per una riduzione del *cdl* che più che compensa il costo di smobilizzo.

LA FOCALIZZAZIONE SUI LAVORATORI MENO ANZIANI

La proposta di focalizzare il duplice intervento (cuneo&TFR) sui lavoratori meno anziani risponde all'esigenza di massimizzarne l'efficacia sotto il vincolo di cassa del bilancio pubblico. Tale esigenza collima con ragioni di natura sostanziale; sono questi i lavoratori:

- che avranno maggiormente bisogno di integrare la pensione pubblica;
- oggi al centro delle dinamiche occupazionali sia di primo ingresso sia di ricollocazione.

Per i lavoratori rientranti per intero nel vecchio criterio di calcolo retributivo della pensione, che oggi hanno oggi una anzianità contributiva pari o superiore a 30 anni:

- le vecchie "generose" pensioni pubbliche non pongono un vero problema di integrazione;
- di conseguenza, è di molto minor rilievo lo smobilizzo del TFR; chi tra i lavoratori anziani (oltre 30 anni di contributi, oltre 50-55 anni di età) può realisticamente volerlo destinare ai pilastri privati?;
- i problemi di dinamica lavorativa e (re)inserimento hanno natura diversa rispetto a quelli delle coorti più giovani, ed è anche opinabile che un lavoratore con più di 50-55 anni possa essere riassunto o cambiare lavoro grazie all'intervento sul cuneo.

Così facendo, si valorizzerebbe il cuneo come strumento selettivo per favorire l'occupabilità dei *new enter* e dei lavoratori giovani / meno anziani e, nel contempo, lo smobilizzo del loro TFR [6].

VANTAGGI PER IL LAVORATORE

I lavoratori dipendenti dovrebbero sì rinunciare ad una quota di pensione pubblica, ma in cambio di vantaggi in grado di più che compensare:

- **tassi di rendimento del capitale previdenziale superiori a quello di rivalutazione *ex-lege* del TFR [7];**
- **agevolazioni fiscali per i pilastri pensionistici privati**, la cui riforma (annunciata dal Governo per il 2007) dovrebbe essere parte integrante del programma di riduzione del cuneo e di smobilizzo del TFR.

Su quest'ultimo punto CERM suggerisce alcune modifiche all'attuale fiscalità:

- progressiva adozione di uno schema di tipo *EET* [8];
- detraibilità dei contributi (diversi dal TFR) in luogo dell'attuale deducibilità [9];
- imposizione progressiva delle pensioni private in luogo dell'attuale aliquota *flat* [10];
- imposizione separata del capitale *una tantum* in luogo dell'attuale aliquota *flat* [10];
- equiparazione del trattamento fiscale del TFR a quello dei titoli di Stato [11];
- differenziazione del trattamento fiscale di secondo e terzo pilastro [12];
- moderata progressività nell'imposizione dei rendimenti annuali [13].

CONCLUSIONI

La proposta di CERM soddisfa diversi requisiti, alcuni dei quali punti dell'*agenda* dichiarata di *policy*:

- valenza strutturale delle modifiche sia nei flussi di entrata nel bilancio pubblico sia nelle funzioni che quei flussi finanziano;
- riduzione del cuneo del datore di lavoro mediante decontribuzione previdenziale, agendo su una voce di costo che è cuneo "a pieno titolo";
- coerenza tra la decontribuzione previdenziale con effetto sugli assegni pensionistici e la necessità di ridurre la spesa pensionistica per diversificare la spesa pubblica per *welfare*;
- coerenza tra la compensazione del costo di smobilizzo del TFR attraverso decontribuzione previdenziale e la necessità di non indebolire i finanziamenti alle prestazioni assicurative e assistenziali, che al contrario andrebbero rafforzati;
- piena valorizzazione del TFR nei programmi di investimento previdenziale;
- omogeneità di trattamento delle imprese;
- omogeneità di trattamento di lavoratori dipendenti.

Nell'immediato, la proposta può richiedere uno sforzo finanziario non superiore a quello previsto in Finanziaria-2007. Oltre che dalla riforma dell'imposizione del risparmio previdenziale e del TFR [14], le compatibilità di cassa possono essere sostenute scegliendo di **aumentare la focalizzazione, con l'esclusione dall'intervento (cuneo&TFR) anche dei lavoratori più anziani ricadenti nel criterio di calcolo di transizione della pensione pubblica**, che condividono con quelli rientranti per intero nel vecchio retributivo alcune caratteristiche salienti: tasso di rimpiazzo (prima pensione / ultima retribuzione) elevato, situazione occupazionale oramai stabilizzata, bassa propensione a smobilizzare il TFR verso i pilastri privati [5].

Anzi, per questa via si potrebbe aprire da subito l'opportunità di estendere l'intervento a tutti i settori. La chiusura al mercato di alcuni settori e l'incompleta regolazione delle *utilities* non deve essere giustificazione per applicare "a macchia di leopardo" riforme strutturali improcrastinabili; semmai, le maggiori difficoltà a compiere riforme ad ampio respiro derivanti da specifiche condizioni settoriali dovrebbero essere di stimolo ad affrettare le riforme pro-concorrenziali e modernizzatrici in quegli stessi settori.

Nel tempo, mano a mano che gli effetti positivi micro e macroeconomici della trasformazione multipilastro del sistema pensionistico e della razionalizzazione del sistema impositivo si manifesteranno, sarà possibile valutare la praticabilità (sul piano finanziario e sociale) di altri interventi sui vari comparti della spesa pubblica e sul costo del lavoro. **Per adesso, l'importante è "cominciare bene", riconoscendo che le riduzioni del cuneo "non sono tutte uguali".**

13 Dicembre 2006

NOTE :

[1] È la principale fonte di finanziamento del SSN.

[2] L'esonero dal contributo è tra le compensazioni previste per le imprese. Si ipotizza che soltanto la parte del contributo che si riferisce direttamente al rischio di mancato pagamento del TFR (0,15% del *ral*) non sia deducibile perché già esonerato. L'altra parte, lo 0,05 che copre i rischi di mancato pagamento di altri crediti del lavoratore verso il datore, non può, a nostro giudizio, essere utilizzato a compensazione dei costi di smobilizzo, e resta deducibile dalla base imponibile IRAP. Cfr. Nota CERM n. 13-06.

[3] Servirebbe agire sui nodi strutturali che ancora mantengono alto e sperequato il costo di accesso agli altri fattori produttivi. Di primaria importanza restano le politiche per l'efficienza degli Enti Locali, in assenza delle quali la fiscalità locale, tra cui rientra la maggiorazione dell'aliquota IRAP, è a rischio di essere utilizzata come *extrema ratio* che può annullare l'effetto delle riduzioni della fiscalità nazionale (ivi compresa la riduzione del cuneo).

[4] Sono esclusi bancario, assicurativo, finanziario e delle *utilities* tariffate. Il limitato livello concorrenziale rischierebbe di tradurre direttamente in extraprofiti la riduzione del cuneo, senza ricadute positive in termini di investimenti e occupazione. Non si può non notare come la difficoltà ad attuare politiche pro-concorrenziali sia all'origine sia della differenziazione geografica (cfr. precedente nota [3]) sia di quella settoriale.

[5] Le prestazioni della Gestione Prestazioni Temporanee dell'INPS per famiglia, maternità, malattia, disoccupazione, etc..

[6] Si privilegierebbe l'effetto "marginale" sulle scelte delle imprese in termini di nuova occupazione e di *turnover* dell'occupazione; piuttosto che l'effetto "sullo *stock*" degli anziani già occupati, che riduce anch'esso i costi del lavoro ma con effetti dinamici meno virtuosi.

[7] Sugli orizzonti temporali propri della previdenza, i confronti tra rendimenti netti evidenziano in maniera marcata l'inefficienza del TFR. Cfr. presentazione del Prof. Mauro Marè al convegno Mefop in data 4 Dicembre 2006: <http://www.mefop.it/articolo.php?id=1011>, slide nn. 27-29. Cfr. anche "Relazione Annuale COVIP - 2005" (pagg. 164-169), "Relazione Annuale COVIP - 2004" (pagg. 85-98 e 199-204; in particolare la sezione sui rendimenti pluriennali) e "Relazione Annuale COVIP - 2003" (pagg. 130-135).

[8] *Esenzione-esenzione-tassazione* rispettivamente nelle fasi di contribuzione, accumulazione e godimento dei benefici.

[9] Per rafforzare gli incentivi per le più ampie platee dei redditi medio bassi. E' un punto di *policy* a più riprese suggerito anche dall'OCSE.

[10] Al netto dei rendimenti già tassati.

[11] E successivamente al trattamento omogeneo dei redditi da capitale se si realizzasse la riforma cosiddetta "Visco". Cfr. "Cuneo, pensioni, smobilizzo del TFR e compensazioni" su www.cermlab.it.

[12] Cfr. Nota CERM n. 5-04.

[13] Con uno scaglionamento di aliquote, tutte agevolate rispetto alla imposizione normale dei redditi da capitale, ma con una moderata progressività che aiuti a bilanciare l'obiettivo dell'incentivazione degli investimenti previdenziali con quello della minimizzazione della *tax expenditure*. Cfr. Nota CERM n. 5-04.

[14] La riforma della fiscalità dei pilastri privati, secondo le linee sinteticamente descritte, riveste un ruolo fondamentale anche ai fini della tutela dell'adeguatezza delle pensioni per i lavoratori con carriere flessibili e discontinue. Cfr. "Fiscalità della previdenza privata e adeguatezza delle pensioni", tra gli OpEd su www.cermlab.it