



SOMMARIO

TAGLIO DEL CUNEO FISCALE, PENSIONI E MERCATO DEL LAVORO	1
LA PROPOSTA DEL GOVERNO GENTILONI	2
LE CIFRE IN DISCUSSIONE	4
POSSIBILI ALTERNATIVE	4
<i>Riduzione della pressione fiscale dal lato dei dipendenti</i>	4

TAGLIO DEL CUNEO FISCALE, PENSIONI E MERCATO DEL LAVORO

Maurizio BENETTI e Gabriele OLINI

Una proposta di intervento organico sui contributi previdenziali e sul sistema contributivo fu elaborata (Benetti/Olini) nel 2005/6. Questa proposta fu anche discussa nell'ambito della preparazione del programma dell'Ulivo per le elezioni del 2006 e fatta propria da Santagata, ministro per l'attuazione del programma nel successivo governo Prodi. La proposta si prefiggeva di affrontare tre problemi allora presenti nel mercato del lavoro (e che, per certi versi, persistono):

1. L'alto cuneo fiscale che gravava sui lavoratori dipendenti;
2. Le forti differenze contributive tra lavoratori dipendenti, autonomi e co.co.co.;
3. La previsione di pensioni non adeguate per la parte più debole del mercato del lavoro nel sistema contributivo.

La proposta era quella di unificare i contributi previdenziali portando quelli dei dipendenti dal 33% al 27/28% e uniformare a questa misura quelli degli autonomi e dei co.co.co. allora pari a circa il 20%. Le mancate entrate contributive prodotte dalla diminuzione dei contributi dei lavoratori dipendenti pubblici e privati erano coperte da un lato dall'aumento di contribuzione di autonomi e co.co.co. e a questo si sarebbero aggiunti i 5 miliardi di euro previsti da Prodi per la riduzione del costo del lavoro. Dai calcoli allora fatti la copertura era assicurata. La diminuzione dei contributi dei dipendenti avrebbe prodotto una diminuzione della copertura pensionistica. A questo veniva posto rimedio nella proposta con l'istituzione di una pensione di base estesa a tutti i lavoratori

di importo tale da assicurare ad un lavoratore dipendente con retribuzione media la stessa copertura pensionistica prodotta dalla contribuzione allora esistente (33%), che permane tutt'oggi. Un sistema così costruito avrebbe prodotto una redistribuzione della copertura pensionistica, diminuendola per le retribuzioni superiori alla media e aumentandola per le retribuzioni inferiori. Avrebbe inoltre assicurato una copertura pensionistica superiore ai lavoratori a basso reddito e/o con carriere precarie. *Il governo alla fine scelse un'altra strada e destinò i 5 miliardi alla riduzione dell'Irap.*

Una proposta simile fu avanzata con due distinte proposte di legge nella scorsa legislatura da T. Treu e G. Cazzola. Le risorse disponibili nel 2006 per una riduzione generalizzata dei contributi dei lavoratori dipendenti non c'erano più. I 5 miliardi erano stati usati per diminuire l'Irap e negli anni erano aumentati sensibilmente i contributi di autonomi e co.co.co.. Nell'impossibilità di trovare le risorse necessarie per una diminuzione generalizzata dei contributi, Cazzola e Treu proponevano un intervento rivolto ai soli nuovi assunti. Questo avrebbe fortemente limitato nell'immediato il costo prodotto dalla perdita di gettito contributivo. La critica principale a questa proposta (che comunque non fece strada in Parlamento) era che introduceva una frattura, crescente nel tempo, nel mercato del lavoro con possibili effetti di spiazzamento nei confronti dei lavoratori più anziani.



LA PROPOSTA DEL GOVERNO GENTILONI

I punti caratteristici della nuova proposta, così come sono conosciuti, sarebbero i seguenti:

I nuovi assunti a tempo indeterminato vedrebbero ridotto il carico contributivo previdenziale (parte a favore del datore del lavoro, parte a favore del lavoratore). Per nuovi assunti si intendono solo quelli che non hanno mai avuto contratti a tempo indeterminato.

1. Questi lavoratori si porterebbero dietro lo sgravio contributivo per l'intera vita lavorativa anche in caso di nuovo contratto di lavoro.
2. La riduzione di copertura pensionistica sarebbe coperta da una pensione di garanzia coperta fiscalmente e legata per l'importo alla durata della contribuzione (quanto meno ad un minimo di anni di contribuzione).
3. E' prevista una via "privilegiata" per il dirottamento parziale o totale della riduzione contributiva a carico del lavoratore verso la previdenza complementare.

Problemi specifici

Sono da definire chiaramente i lavoratori che godrebbero dello sgravio contributivo. Evidente nella proposta l'intenzione di evitare licenziamenti e riassunzioni per godere dello sgravio con un nuovo contratto. Da chiarire se chi ha lavorato con contratti a termine o contratti di collaborazione è ammesso allo sgravio se assunto con contratto a tempo indeterminato.

Cosa accade ad un lavoratore assunto con lo sgravio se è licenziato e viene prima assunto con un contratto a termine e poi ritorna a tempo indeterminato? Per la pensione di garanzia va valutato l'importo rispetto alla riduzione di copertura pensionistica prodotta dalla diminuzione contributiva.

Va chiarito il rapporto, la coesistenza, tra il punto tre e il punto quattro. Coesistono o sono alternativi? La copertura della riduzione di pensione contributiva è affidata, e in che misura, alla pensione di garanzia o all'aumento di contribuzione alla previdenza complementare? Bisogna, cioè, specificare se, nel caso in cui il lavoratore opti per un aumento della retribuzione netta, rinunciando al versamento alla previdenza complementare, i suoi tassi di sostituzione restino invariati (per effetto della

pensione di garanzia) o meno. Se coesistono pensione di garanzia e versamento aggiuntivo alla previdenza complementare il problema è quello di assicurare sgravi contributivi sufficienti per l'aumentata contribuzione e chiarire se questa nuova destinazione contributiva è libera o obbligatoria (per legge o contratto). In quest'ultimo caso sarebbe forse difficile immaginare una coesistenza tra punto tre e punto quattro. Va chiarito, oltre ovviamente all'importo complessivo, la ripartizione dello sgravio tra lavoratore e impresa. Non è indifferente rispetto alle finalità che si vogliono raggiungere con la misura. La ripartizione non è nemmeno indifferente rispetto ai costi complessivi. I contributi a carico dei lavoratori non costituiscono base imponibile; un aumento della retribuzione netta farebbe salire l'imposizione fiscale riducendo i costi per la finanza pubblica. Cosa analoga, sia pure in misura diversa, si verifica per i contributi a carico dell'impresa.

Problemi generali

Una riduzione contributiva comporta una perdita di gettito che va coperta o finanziata in deficit. È questa la difficoltà oggi presente per una riduzione generalizzata, dato lo stato della finanza pubblica. Una riduzione generalizzata di 5 punti applicata ai dipendenti privati a tempo indeterminato produrrebbe minori entrate contributive pari a circa 15 miliardi. Se applicata anche ai contratti a tempo determinato il mancato introito supererebbe i 15 miliardi e se estesa al pubblico impiego si collocherebbe tra i 17,5 e 20 miliardi a seconda della ripartizione tra lavoratori e datori di lavoro (nel pubblico impiego la contribuzione a carico del datore di lavoro ai fini del bilancio è una partita di giro). Il costo effettivo è minore per effetto del fisco, ma può essere valutato solo in base alla ripartizione dello sgravio e all'estensione o meno ai pubblici dipendenti. E' chiaro che una manovra di questo tipo è oggi improponibile per la finanza pubblica (restando nei limiti del fiscal compact e/o a meno di interventi radicali su altre spese/entrate), ma quali sono gli obiettivi che la manovra del governo si prefigge?



Aumento dell'occupazione giovanile. La manovra potrebbe avere lo stesso effetto della riduzione degli oneri sociali di due anni fa, con il vantaggio di essere permanente. Il rischio è quello di produrre un effetto spiazzamento verso le persone già occupate, soprattutto se con contratto a tutele crescenti, per effetto del diverso costo del lavoro. La misura dovrebbe riguardare solo l'occupazione aggiuntiva e questa regola dovrebbe essere permanente. Inoltre dovrebbe riguardare anche quelli assunti fino ad oggi con contratti a tutele crescenti.

Riduzione del costo del lavoro. L'effetto di crescita dell'occupazione della misura sarebbe minimo all'inizio interessando una parte marginale degli occupati (nell'ipotesi dei soli nuovi assunti, maggiore effetto se esteso a tutti i contratti a tutele crescenti) e non costituirebbe quindi uno stimolo particolare e immediato alla crescita economica. Essendo l'incentivazione indirizzata solo ai contratti a tempo indeterminato, la riduzione del costo del lavoro modificherebbe le convenienze relative tra contratti stabili e precari, rafforzando la quota di contratti di lavoro dipendente permanente.

Aumento della retribuzione netta. Riguarderebbe in primo luogo un numero limitato di persone con effetto quindi marginale sui consumi complessivi. L'aumento di retribuzione netta dipende dall'ammontare di diminuzione dei contributi a carico del lavoratore, dalla sua aliquota fiscale marginale e dalla destinazione o meno del taglio contributivo alla previdenza complementare. Ipotizzando una riduzione di 2,5 punti della contribuzione su di una retribuzione lorda di 25.000 euro, l'aumento di retribuzione netta annuale sarebbe pari a 456 euro, 35 euro mensili. Destinando tutto il contributo alla previdenza complementare, senza quindi effetti sulla retribuzione netta, il maggiore importo versato sarebbe pari a 625 euro l'anno (48 euro mensili). Considerando che la misura riguarderebbe solo i nuovi assunti che hanno, in quanto tali, retribuzioni mediamente inferiori alla media, avremo lavoratori che usufruiranno sia del bonus di 80 euro sia di una riduzione

contributiva. Una concentrazione di vantaggi fiscali/contributivi su di una platea ristretta.

Aumento della copertura pensionistica. Il problema dell'adeguatezza della copertura pensionistica non riguarda solo i futuri occupati ma tutti i lavoratori per i quali la pensione è calcolata sull'intera vita contributiva, quindi quantomeno per tutti gli assunti dopo il 1992. Data l'esistenza nel sistema retributivo e misto dell'integrazione al minimo possiamo circoscrivere la platea agli assunti dal 1996 con l'entrata in vigore del sistema contributivo, privo dell'integrazione al minimo. Non tutti ovviamente hanno/avranno problemi di adeguatezza delle pensioni, ma non si può circoscrivere il problema solo ai nuovi assunti a partire dal 2018. Una parte di coloro che sono entrati nel mercato del lavoro tra il 1996 ed oggi avrà certamente problemi di inadeguatezza pensionistica se non altro perché per molti anni il contributo pensionistico dei co.co.co. è stato largamente inferiore al 33%. Una misura riguardante solo i nuovi assunti sarebbe quindi discriminatoria rispetto alle generazioni entrate nel mercato del lavoro dal 1996. Resta comunque il problema già ricordato dell'entità della pensione di garanzia e del suo rapporto con la previdenza complementare. Una misura di questo tipo, sia pure da specificare sotto molti importanti aspetti, appare limitata ad una platea troppo ristretta per avere effetti dal lato di una riduzione del costo del lavoro complessivo e/o di una spinta alla domanda di consumo o, comunque, di un aumento delle retribuzioni nette. Per avere effetti in uno dei due versanti, e più ancora per averne in tutti e due, sono necessarie risorse sensibilmente maggiori di quelle ipotizzate (e che cerchiamo di quantificare nel prossimo paragrafo). Quanto più queste risorse sono limitate tanto più converrebbe scegliere se ridurre il cuneo fiscale a vantaggio delle imprese o a vantaggio dei lavoratori.



LE CIFRE IN DISCUSSIONE

La proposta del taglio dei 5 punti di oneri sociali per i neoassunti a tempo indeterminato implica una riduzione delle entrate contributive che in quota annua dovrebbe essere tra 800 milioni e 1,3 miliardi.

Retribuzione lorda media			
Riduzione % Contributiva		5	5
Riduz Contrib pro capite			
Nuovi rapporti a tempo indetermin. migliaia (Min. Max)		1.270	2000
Quota % neo assunti sul totale nuovi rapporti		50	50
Nuovi assunti (migliaia)		635	1000
Monte riduzione quota annua (milioni)		1.250	1.250
RIDUZIONE	2018	800	1.300
	2019	1.600	2.500
	2020	2.400	3.800

Si ipotizza una retribuzione lorda media di 25.000 € con un'agevolazione (eventualmente da ripartire tra datore di lavoro e dipendente) di circa 1.250 € per anno pro capite. Riguardo al numero di rapporti agevolati si ipotizza una quota percentuale del 50% di neo assunti sul totale dei nuovi rapporti a tempo indeterminato, adottando i valori minimo (1,3 milioni) e massimo (2 milioni) del periodo 2014-2016. Si tratterebbe, dunque, di uno sgravio che nell'ipotesi più prudente interesserebbe poco più di 600 mila dipendenti e in quella più ottimista di 1 milione di addetti. Sulla base di questi elementi, dunque, si può stimare una riduzione delle entrate contributive per quota annua tra 800 milioni e 1,3 miliardi. È bene ricordare che l'impatto sul bilancio pubblico sarebbe inferiore, perché, come detto le agevolazioni contributive determinerebbero un aumento dell'imponibile fiscale per le imprese e/o della retribuzione netta per i dipendenti, con conseguente aumento dell'imposizione diretta. La riduzione contributiva si cumulerebbe nel tempo nel bilancio pubblico con i nuovi neo assunti; restando nelle ipotesi date si tratterebbe, dunque, al secondo anno nel 2019 di una somma tra 1,6 miliardi e 2,5 mld. di Euro e poi nel 2010 di 2,4 mld e 3,8 mld. Al decimo anno, al 2027, lo sgravio annuo sarebbe tra 8 e 12 miliardi di euro.

POSSIBILI ALTERNATIVE

Riduzione della pressione fiscale dal lato dei dipendenti

Nella maggioranza vi è chi sostiene (Gutgeld) che il beneficio andrebbe riservato al lavoro; questo avrebbe un effetto più forte sui consumi. Si argomenta che secondo i dati Eurostat il costo del lavoro in Italia nelle imprese con almeno dieci addetti dell'industria manifatturiera era nel 2015 di circa 27 euro, nonostante il cuneo elevato; la Germania ha un costo del lavoro medio corrispondente di 38 €, la Francia di 37, la Svezia di 41, mentre la Gran Bretagna di 28€ e la Spagna di 22€. Quindi la quota degli oneri sociali, anche se più elevata, non inciderebbe più di tanto sulla competitività delle imprese. Invece, pur partendo da retribuzioni medie più basse, la pressione fiscale netta sulla retribuzione media, sia per il lavoratore senza carichi che per il dipendente con famiglia monoreddito e 2 figli a carico, era sempre nel 2015 molto superiore alla media OCSE e prossima ai livelli più elevati. Occorrerebbe, dunque, replicare e eventualmente ampliare un intervento come quello previsto con gli 80 euro. Se le ipotesi fatte dal Governo stanno a indicare un ammontare di risorse disponibili, le somme



stanziabili sarebbero modeste nel breve termine: circa un miliardo di euro nel 2018, per poi cumulativamente crescere negli anni successivi a 2 mld nel 2019 e 3 mld nel 2020. Da sottolineare che un intervento di natura fiscale non avrebbe effetti sulla copertura pensionistica. Se invece l'intervento volto ad aumentare la retribuzione netta avvenisse con riduzione contributiva questo, se non fiscalizzato, avrebbe effetti negativi sull'importo di pensione.

Fiscalizzazione parziale degli oneri sociali dal lato del datore di lavoro per i rapporti di lavoro a tempo indeterminato.

Sarebbe ipotizzabile una riduzione degli oneri contributivi dovuti alle varie gestioni dell'Inps, esteso all'intera platea dei dipendenti oppure ad alcune fasce di età (24 _ 29 anni; 30 _ 34 anni), ulteriormente differenziabile per genere e regione di residenza. Rispetto all'ipotesi principale discussa, focalizzando il vantaggio sui giovani fino a 34 anni, si attenuerebbero ampiamente gli effetti di spiazzamento tra giovani della stessa fascia d'età che hanno accesso o no alle agevolazioni, mentre resterebbero quelli tra i giovani e fasce d'età centrale o anziana. Naturalmente la riduzione contributiva dovrebbe essere fiscalizzata in modo da neutralizzare gli effetti sulla copertura pensionistica. Da verificare la fattibilità di un'operazione di questo tipo in base alle regole europee.

Deduzione aggiuntiva ai fini IRAP per i rapporti di lavoro a tempo indeterminato

Si è discusso a lungo se l'IRAP entrasse o no nel calcolo del costo del lavoro. Attualmente il costo del lavoro a tempo indeterminato non entra nel calcolo dell'imponibile IRAP e questo determina un incentivo per i rapporti di lavoro stabile. Si potrebbe continuare su questa strada prevedendo una deduzione aggiuntiva da far valere fino a concorrenza dell'intero importo dovuto, eventualmente differenziabile per fascia d'età, genere e residenza. Rispetto alla fiscalizzazione parziale degli oneri sociali a carico del datore di lavoro, il vantaggio sarebbe quello del mantenimento dell'identità tra aliquota contributiva effettiva e aliquota di computo.