

Competitività
Regolazione
Mercati

CERM



NOTA 04/2006

**UN ESERCIZIO DI STIMA MACROECONOMICA
DELLA *TAX EXPENDITURE*
PER LA PREVIDENZA INTEGRATIVA
DEI DIPENDENTI PRIVATI**

F. PAMMOLLI, M. RAITANO e N. C. SALERNO

Il presente lavoro prende spunto dal Quaderno CERM n. 1/06 per estendere al livello aggregato le simulazioni dei costi-benefici della previdenza integrativa lì condotte a livello microeconomico.

cfr. .xls con simulazioni su www.cermlab.it

F. Pammolli - Università di Firenze, IMT-Lucca, ATA e CERM
M. Raitano - Università "La Sapienza" di Roma e ISAE - Istituto di Studi e Analisi Economica
N. C. Salerno - CERM

direttore@imtlucca.it
m.raitano@isae.it
nsalerno@cermlab.it

SOMMARIO

La Nota propone una stima dell'incidenza a regime sul PIL della *tax expenditure* dedicata alla previdenza integrativa dei dipendenti regolari del settore privato. Nell'ipotesi di completa adesione di tutti i possibili interessati, e con l'ausilio di altre ipotesi micro e macroeconomiche, si ottiene un ordine di grandezza dell'incidenza sul PIL compresa tra lo 0,07 e lo 0,4 per cento (a seconda dei valori assunti da variabili rilevanti, come il tasso di interesse passivo fronteggiato dall'impresa e il tasso di rendimento degli investimenti previdenziali).

E' "*Poco o molto?*".

La comparazione internazionale pone in risalto la scelta dell'Italia di dedicare una forte agevolazione fiscale alla previdenza privata. Rispetto a Paesi di lunga tradizione *multi-pillar* e ad altri *Partner* UE, lo sforzo fiscale a regime potrebbe anche prevedere ulteriori rafforzamenti, ma già adesso la normativa italiana dimostra di aver fatto ampio affidamento sulla leva dell'agevolazione fiscale.

Se ci si focalizza sulle proporzioni all'interno del bilancio pubblico, attuali e prospettive, l'ordine di grandezza manifesta ancor più la sua importanza, a testimonianza di una normativa che, sia pure virtualmente (le simulazioni sono a regime e nel caso di adesione completa della platea dei possibili destinatari), ha creato una voce di spesa che concorre a tutti gli effetti a definire il quadro di finanza pubblica. Questo è tanto più vero se si considera che quell'intervallo di incidenza sul PIL si riferisce al solo comparto dei dipendenti regolari privati (mentre auspicabilmente la platea dovrebbe estendersi agli autonomi, ai pubblici e ai privati parasubordinati).

La domanda "*Poco o molto?*" non va, quindi, elusa, ma neppure trattata con eccessiva semplificazione, rischiando una risposta superficiale. La normativa attuale crea una voce di spesa significativa per gli equilibri socio-economici, che obbliga ad una attenta riflessione su come quelle risorse si distribuiscono (quindi sul "disegno" delle agevolazioni fiscali) e sui reali effetti che esse sortiscono, nell'immediato e in prospettiva. L'esperienza internazionale mostra casi di Paesi che dedicano anche quote superiori di PIL ai pilastri previdenziali privati, ma una scelta di questo tipo non può che darsi all'interno di un quadro completo e organico della struttura e del funzionamento del sistema pensionistico e, più in generale, di quello del sistema socio-economico.

INDICE

Introduzione	5
La simulazione microeconomica	6
L'estensione macroeconomica e le sue ipotesi	8
I risultati delle simulazioni	11
"Poco o molto?"	13
Il <i>benchmarking</i> internazionale	13
Il <i>benchmarking</i> interno	15
Una valutazione di carattere normativo	16
Conclusioni e indicazioni di <i>policy</i>	18
Possibili sviluppi e un metodo di comparazione "endogena"	20
Appendice 1: ... Altre osservazioni sul metodo	22
Appendice 2: Dati OECD per un confronto internazionale	27
Appendice 3: Schema di simulazione	29

INTRODUZIONE

In Italia, la normativa riguardante la previdenza privata ha da sempre fatto leva sulle agevolazioni fiscali, come primario strumento di *policy* per incentivare l'adesione e favorire sviluppo su ampia scala.

Infatti, dal 1993, anno della nascita dei fondi pensione di diritto italiano, ad oggi, gli interventi normativi hanno costantemente ampliato le agevolazioni fiscali, anche sottraendo attenzione ad altri ambiti di intervento di natura organizzativa e funzionale che pure erano e continuano ad essere importanti, se non addirittura cruciali.

Nonostante la politica economica della previdenza privata sia stata principalmente politica di agevolazione fiscale, in Italia sono poco diffusi strumenti di valutazione dei costi e dei benefici dei pilastri previdenziali a livello microeconomico e, conseguentemente, anche strumenti di valutazione dell'impatto della *tax expenditure* sui conti pubblici. Entrambi sono, invece, dotazioni essenziali per una *governance* moderna e completa, che integri e armonizzi i pilastri privati all'interno del sistema previdenziale e più in generale di quello socio-economico.

Questa Nota propone un esercizio di stima del costo per l'Erario delle agevolazioni fiscali connesse alla partecipazione a regime dei dipendenti privati regolari ad un programma previdenziale secondo il recente Testo Unico Previdenziale e le norme ad esso collegate. Ovviamente, il lavoro è ben lungi dall'aspirare a colmare il vuoto di strumentazione, che dovrebbe trovare risposte più ampie e approfondite, di provenienza anche istituzionale. Si utilizza il gruppo di computazioni microeconomiche alla base del Quaderno CERM n. 1-06 (disponibili su www.cermlab.it) per ottenere una estensione macroeconomica sotto una serie di ipotesi di volta in volta specificate.

Nel primo paragrafo si ricapitolano i tratti essenziali del modello di microsimulazione oggetto del Quaderno CERM n. 1-06. Nel secondo paragrafo si descrivono le modalità con cui è possibile una estensione dal micro al macro, sotto alcune ipotesi raffiguranti una situazione di regime. Il terzo paragrafo descrive i risultati delle macrosimulazione, offrendo un ordine di grandezza dell'incidenza della *tax expenditure* sul PIL a regime. Il quarto paragrafo tenta di fornire una serie di punti di riferimento per rispondere alla domanda: il livello di *tax expenditure* è "Poco o molto?". Il quinto paragrafo ricapitola le conclusioni derivandone delle indicazioni di *policy*. Il sesto paragrafo, infine, succintamente presenta dei possibili sviluppi.

1. LA SIMULAZIONE MICROECONOMICA

La microsimulazione presentata nel Quaderno CERM n. 1-06 permette di definire, per un lavoratore *newenter* regolare del settore privato nel 2005, la *tax expenditure* annuale derivante dalla partecipazione ad un programma previdenziale privato.

La *tax expenditure* è calcolata come differenza della posizione dell'Erario rispetto ad uno scenario (il *benchmark*) in cui il programma previdenziale privato non è avviato, il lavoratore non vi contribuisce ed il TFR continua la sua destinazione tradizionale invece che esser devoluto al programma previdenziale. Inoltre, la *tax expenditure* è onnicomprensiva, cioè riguarda i trattamenti agevolati riservati al lavoratore partecipante, all'impresa *sponsor* e al programma previdenziale in senso stretto, rispettivamente: (a) sulle contribuzioni e sui benefici, (b) a fronte della devoluzione del TFR e (c) nella fase di accumulazione finanziaria.

Per il dettaglio sugli aspetti metodologici e sulle scelte delle ipotesi si rimanda al citato Quaderno. In questa sede si riepilogano le principali ipotesi:

- il *newenter* rappresenta il dipendente privato medio ad inizio carriera, ha di fronte 40 anni di lavoro, con un *turnover* decennale di datore di lavoro;
- la retribuzione lorda iniziale¹ è pari a 20.000 Euro² e ha una dinamica pari a quella del PIL nominale³;
- la vita post pensionamento ha una durata di 15 anni;
- il lavoratore contribuisce ad un programma previdenziale integrativo per tutta la durata della carriera, versando il 3 per cento della sua retribuzione lorda⁴;
- il TFR è integralmente smobilizzato e devoluto alla previdenza integrativa;
- il 33 per cento del montante accumulato è richiesto come beneficio *una tantum*, mentre la rimanente parte è dedicata alla erogazione di rendita vitalizia;
- l'aliquota marginale IRE rimane immutata nel passaggio *pre-post* pensionamento;
- la normativa previdenziale è quella riformata dal Testo Unico Previdenziale ("TUP") e dalle leggi collegate;
- il tasso di rendimento reale degli investimenti previdenziali varia tra l'1 e il 4 per cento;
- il tasso di interesse passivo reale dell'impresa (per la sostituzione del TFR) varia tra il 2 e l'8 per cento;
- il tasso di inflazione è pari al 2 per cento.

Il modello di microsimulazione permette, quindi, di calcolare per ciascuno dei 55 anni di contribuzione-pensione, la *tax expenditure* onnicomprensiva per l'Erario in valore nominale (*i.e.* in Euro correnti al 2005); è uno dei risultati ottenuti nel Quaderno n. 1/06 cui si rimanda.

¹ Utile al calcolo del TFR.

² Poiché le elaborazioni che seguono saranno tutte espresse prima in rapporto al reddito annuo e poi al PIL, il livello retributivo iniziale risulta in questa sede influente soltanto ai fini della selezione delle aliquote marginali IRE e dell'aliquota media per l'imposizione separata (quest'ultima nello scenario *benchmark*). Diversamente nel Quaderno n. 1-06, dove era necessario per il calcolo di costi e benefici in termini assoluti. A proposito dell'influenza del livello assoluto delle retribuzioni, si veda anche (*infra*) l'ipotesi sulla perfetta indicizzazione degli scaglioni IRE sia all'inflazione (per recupero del *fiscal drag*) che alla crescita reale dell'economia (per stabilizzazione della pressione fiscale).

³ Con ipotesi macroeconomiche mutuata dagli scenari di lungo periodo del Programma di Stabilità.

⁴ Livello medio corrente delle contribuzioni dei lavoratori dipendenti privati.

In ogni anno è possibile calcolare anche il rapporto tra la *tax expenditure* dell'anno e il reddito lordo del lavoratore partecipante al programma previdenziale privato in quello stesso anno. Per il primo anno post pensionamento, si suppone che la somma della pensione pubblica e di quella privata riesca a ricostituire l'80 per cento dell'ultima retribuzione lorda; negli anni successivi, il reddito si evolve in linea con il tasso di inflazione⁵. L'espressione in termini di redditi, da lavoro o da pensione (a seconda della fase in cui l'individuo si trova), è necessaria per permettere l'estensione macroeconomica utilizzando i dati di contabilità nazionale sull'incidenza di tali redditi sul PIL⁶.

Si può ipotizzare che tale incidenza rimanga costante al livello attuale (per il comparto del lavoro dipendente privato) riferito, data l'esiguità dei redditi da pensione privata, esclusivamente ai redditi da lavoro e ai redditi da pensione pubblica. In questo modo, si può sottintendere che a regime l'incidenza dei redditi da pensione (pubblica e privata) sul PIL rimarrà costante al livello attuale, con un *remix* interno tra pubblico e privato (*cfr. infra*)⁷.

Il modello di microsimulazione mette a disposizione, quindi, la stringa dei rapporti annuali tra *tax expenditure* e reddito lordo da lavoro o da pensione, cioè dei rapporti tra il mancato gettito per l'Erario in un dato anno e una misura della base imponibile di redditi da lavoro (o derivati dal lavoro) emergente in quello stesso anno.

⁵ La semplificazione potrebbe essere evitata aggiungendo la simulazione della pensione pubblica. Si potrebbe evitare, quindi, di formulare questa ipotesi, derivando endogenamente il valore dei redditi post pensione.

⁶ Queste incidenze sono utilizzate come parametri di rapporto micro-macro.

⁷ Le simulazioni micro mostrano un tasso di sostituzione lordo tra pensione privata e ultima retribuzione che, a seconda delle ipotesi sul rendimento del capitale investito nel programma previdenziale, varia tra il 15 e il 25 per cento.

2. L'ESTENSIONE MACROECONOMICA E LE SUE IPOTESI

Poiché tutte le grandezze economiche coinvolte nel calcolo del rapporto annuale tra *tax expenditure* e reddito lordo contengono il fattore "reddito da lavoro iniziale", il rapporto risulta indipendente da questa variabile, ma rimane dipendente dal suo tasso di crescita⁸. Per questo motivo, se si adotta l'ipotesi che:

- la dinamica retributiva individuale (dell'individuo rappresentativo delle varie coorti di *newenter*) rimanga identica *ad infinitum*, e pari a quella del PIL nominale (anch'essa supposta costante);

allora (cfr. "Appendice 1" e "Appendice 3")

- il rapporto *tax expenditure/reddito* relativo ad uno qualsiasi dei 55 anni può riferirsi a qualsivoglia gruppo di 55 anni che si possa ipotizzare in un futuro a regime, raffigurante la vita contributiva e in quiescenza di qualsivoglia individuo rappresentativo (proprio perchè vale l'indipendenza dalla retribuzione iniziale);
- la stringa dei 55 rapporti può esser letta anche come relativa ad uno stesso anno a raffigurare l'incidenza della *tax expenditure* concessa per ogni individuo rappresentativo di ciascuna condizione in cui ci si può trovare all'interno del programma previdenziale (*i.e.* dal primo anno di contribuzione all'ultimo di godimento dei benefici); infatti, dietro il rapporto relativo a ciascuna coorte si può presumere una qualsiasi retribuzione iniziale, a condizione che la dinamica di carriera sia rimasta la stessa.

In altri termini, sotto le predette ipotesi, la stringa dei rapporti (non dei valori assoluti!) può esser utilizzata sia orizzontalmente che verticalmente, cioè sia a livello micro (seguendo nel tempo la partecipazione del singolo al programma) che a livello macro (fotografando nell'anno "t" lo spaccato di 55 diversi individui rappresentativi di anzianità lavorativa crescente sino e oltre la pensione).

Seguendo questo percorso logico ((a) indifferenza rispetto al periodo temporale in cui si collochi il gruppo dei 55 anni e (b) riferibilità oltre che all'individuo nel tempo anche allo spaccato dei 55 individui rappresentativi in uno stesso anno), la media dei 55 rapporti offre una *proxy* per il valore della *tax expenditure* complessiva rapportata al reddito lordo complessivo (sia da lavoro che da pensione) dello stesso anno⁹.

⁸ Affinché ciò sia vero, è necessario supporre perfetta indicizzazione degli scaglioni IRE sia all'inflazione che alla crescita reale dei redditi. Entrambe le ipotesi sono introdotte e commentate nel seguito. La simulazione conferma che, "aggiustando" i passaggi di scaglione IRE affinché cadano sempre negli stessi anni della carriera individuale, i rapporti tra *tax expenditure* e reddito da lavoro lordo sono indipendenti dalla retribuzione ad inizio carriera; questo può esser visto come un metodo "empirico" per indicizzare gli scaglioni IRE e per far sì che tutte le coorti di *newenter* che si presentano (si sono già presentate) al lavoro fronteggino (abbiano fronteggiato) la medesima progressività dell'IRE.

⁹ Calcolare la media direttamente a partire dai rapporti permette di prescindere dai valori assoluti e, quindi, di utilizzare la stringa invariante dei rapporti per tutti gli individui presenti nell'anno "t", senza ricorrere a serie di simulazioni (cfr. *infra* "Appendice 1" e "Appendice 3").

Affinché la media così ottenuta rappresenti una grandezza macroeconomica (*i.e.* sia effettivamente *proxy* per il rapporto tra la *tax expenditure* complessiva e la massa complessiva dei redditi lordi), è necessario aggiungere l'ipotesi che, a regime, in ogni anno la popolazione del lavoro dipendente privato e dei pensionati che hanno svolto lavoro dipendente privato si distribuisca uniformemente nelle 55 fasi di contribuzione-pensione. Si adotta questa ipotesi di *steady-state*, posto che la media dei 55 rapporti potrebbe tener conto di qualsivoglia altra distribuzione all'interno delle 55 fasi, con conseguente modifica dei coefficienti di ponderazione (inizialmente supposti tutti identici).

Inoltre, affinché l'estensione macroeconomica possa aver luogo, si devono adottare due ulteriori ipotesi che influenzano le aliquote IRE:

- assenza di *fiscal drag*;
- perfetta indicizzazione degli scaglioni IRE anche rispetto alla crescita economica reale (*i.e.* l'aumento di produttività nel tempo), in modo che le aliquote marginali e quelle medie utilizzate per l'imposizione separata del TFR (nel *benchmark*) rimangano fisse al livello corrente.

Mentre la scelta riguardante il *fiscal drag* è più facilmente intuibile (e spiegata anche nel Quaderno n. 1-06 in cui si descrive la soluzione simulativa adottata), la seconda scelta merita una esemplificazione.

Nell'anno iniziale (l'anno corrente dal punto di vista della simulazione microeconomica), il *newenter* ha una retribuzione annua lorda di 20.00 Euro, dalla quale scaturiscono, previa le ipotesi sulla dinamica retributiva e sulle scelte di investimento, tutte le aliquote IRE presenti e future che egli deve fronteggiare. Se si vuole estendere la simulazione a livello macroeconomico e a regime, è necessario supporre che anche il *newenter* dell'anno "*t+n*" fronteggi le stesse aliquote IRE presenti e future, pur partendo da una retribuzione lorda iniziale che tra "*t*" e "*t+n*" è aumentata adeguandosi agli incrementi di produttività. Questo equivale a dire che i limiti degli scaglioni di reddito devono supporre indicizzati alla crescita generale dell'economia (*cfr.* "Appendice 1").

Dalla media dei 55 rapporti (il "*rapporto microsimulato*"), calcolata nelle modalità appena descritte, si può passare all'incidenza della *tax expenditure* complessiva sul PIL come segue:

$$\begin{aligned} \text{rapporto microsimulato} &= \frac{\text{tax expenditure individuale media}}{\text{reddito medio}} \frac{\text{pop}}{\text{pop}} \Rightarrow \\ \Rightarrow \frac{\text{tax expenditure complessiva}}{\text{PIL}} &= \underbrace{\frac{\text{tax expenditure individuale media}}{\text{reddito medio}} \frac{\text{pop}}{\text{pop}}}_{1^\circ \text{ rapporto microsimulato}} \cdot \underbrace{\frac{\text{reddito medio} \times \text{pop}}{\text{PIL}}}_{2^\circ \text{ livello attuale dell'incidenza sul PIL di redditi da lavoro e da pensione di dipendenti privati}} \end{aligned}$$

Nel secondo membro dell'ultima equazione:

- il primo fattore è microsimulato;
- il secondo rappresenta quella che a regime sarà l'incidenza sul PIL della massa dei redditi da lavoro dipendente e delle pensioni pubbliche e private derivanti da quegli stessi redditi.

Previa una ipotesi sul valore del secondo fattore a regime, si può, quindi, pervenire ad un ordine di grandezza dell'incidenza sul PIL a regime della spesa fiscale connessa alla partecipazione a programmi previdenziali privati.

In realtà, oltre a questa ipotesi ne è necessaria un'altra: quella sulla quota parte della popolazione con lavoro dipendente privato regolare che aderisce a programmi di previdenza privata. Questo coefficiente andrebbe applicato alla numerosità di tutti i partecipanti in qualsivoglia stadio dei 55 considerati e, se ipotizzato non costante, fatto variare nel tempo e corrispondentemente modulato all'interno di ogni raggruppamento dei 55 stadi.

Si adottano due ipotesi:

- il rapporto dei redditi lordi derivanti da attività di lavoro dipendente privato (retribuzioni dirette e pensioni pubbliche e private) sul PIL è a regime costante e pari al valore attuale di circa il 25 per cento¹⁰;
- l'adesione al programma previdenziale privato è a regime universale (100 per cento).

Ovviamente, quando si tenti di costruire una situazione di regime facilmente le ipotesi prescelte si dimostrano insoddisfacenti nei confronti di qualche aspetto specifico a livello individuale e/o aggregato. E' per questo motivo che si rimarca come la finalità delle computazioni in corso è quella di fornire un ordine di grandezza della *tax expenditure*, non certo un suo valore puntuale e men che meno un dato cui possa essere attribuito valore contabile.

Data l'odierna esiguità delle pensioni private, il livello attuale dei redditi da pensione fa riferimento soltanto alle pensioni pubbliche. Così facendo, si può sottintendere che, a parità di incidenza della voce pensioni sul PIL, a regime avvenga un *remix* pubblico-privato che permetta di mantenere il tasso di sostituzione lordo individuale pensione/retribuzione al livello dell'80 per cento (*cfr.* "Appendice 1" e "Appendice 3").

Sempre a proposito delle ipotesi, infine, la formulazione adottata permette di fare agevole analisi di sensitività, quando si volesse far variare sia la quota della popolazione aderente ad un programma previdenziale privato che l'incidenza della massa dei redditi lordi sul PIL; per quest'ultimo parametro si potrebbe, per esempio, inglobare in maniera specifica risultati delle proiezioni di lungo termine della spesa pensionistica pubblica (al 2050 e oltre)¹¹.

¹⁰ Sono considerate le pensioni dei lavoratori dipendenti privati (dirette e indirette, con esclusione di quelle sociali) riportate in RGS (2005). Per la massa delle retribuzioni lorde del settore privato, *cfr.* RGSEP (2005; <http://www.dt.tesoro.it/Aree-Docum/Analisi-Pr/Documenti-Relazione-2/2005/RGE-vol-II.pdf>); in particolare, volume II, le tavole RE.2 di pagina 23 (retribuzioni lorde da lavoro dipendente, *i.e.* le voci del reddito che fungono da base di riferimento per il calcolo dell'accantonamento TFR) e PA.1 di pagina 25 (conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche).

¹¹ Una identica osservazione è valida per la dinamica retributiva individuale. Non avendo riferimenti specifici per ipotizzare una diversa situazione di regime, la si è posta identica a quella del PIL nominale (per tutte le generazioni passate, presenti e future). In una situazione in cui il numero dei lavoratori si mantiene costante nel tempo (i *newenter* compensano perfettamente coloro che entrano in quiescenza), questa ipotesi è coerente con la costanza sul PIL della massa retributiva complessiva. Ciò detto, rimane però un parametro sul quale si può effettuare analisi di sensitività.

3. I RISULTATI DELLE SIMULAZIONI

Le due seguenti tavole riepilogano i principali risultati delle simulazioni:

valore a regime	tasso di interesse reale passivo dell'impresa ⁽¹⁾			
	2%	4%	6%	8%
$\frac{\text{tax} - \text{expenditure}}{\text{PIL}}$	0,067%	0,105%	0,143%	0,180%

(1) A parità di tasso di rendimento reale del programma previdenziale, pari al 4 per cento (al netto delle spese di amministrazione e gestione).
fonte: elaborazioni CERM

valore a regime	tasso di rendimento reale del programma previdenziale ⁽¹⁾			
	1%	2%	3%	4%
$\frac{\text{tax} - \text{expenditure}}{\text{PIL}}$	0,411%	0,341%	0,254%	0,143%

(1) A parità di tasso di interesse reale passivo dell'impresa, pari al 6 per cento.
fonte: elaborazioni CERM

valore a regime	tasso di rendimento reale del programma previdenziale ⁽¹⁾			
	1%	2%	3%	4%
$\frac{\text{tax} - \text{expenditure}}{\text{PIL}}$	0,335%	0,266%	0,178%	0,067%

(1) A parità di tasso di interesse reale passivo dell'impresa, pari al 2 per cento.
fonte: elaborazioni CERM

media aritmetica di tutti i casi simulati \Rightarrow *tax expenditure* \approx 0,2 per cento del PIL

I vari casi simulati mostrano una *tax expenditure* variabile, come incidenza sul PIL, nell'intervallo [0,07%-0,4%].

Si consideri che:

- il *range* di variazione per il tasso di interesse reale passivo dell'impresa ha come *lower bound* un valore allineato a quello medio corrente sui prestiti bancari alle imprese non finanziarie (cfr. Bollettino Economico e Bollettino Statistico della Banca d'Italia, ultimi numeri); l'*upper bound* è definito per includere la più ampia casistica di rapporti banca-impresa, anche nell'eventualità di futuri possibili allargamenti della forbice tra tassi di mercato e tasso di rivalutazione del TFR;
- il *range* di variazione del tasso reale di rendimento del programma previdenziale ha come *upper bound* il rendimento reale medio annuo fatto registrare dai fondi pensione italiani dal 1982 ad oggi, prudentemente diminuito di 1 punto percentuale (cfr. Relazione Annuale COVIP del 2004); il *lower bound* replica il tasso di rivalutazione reale del TFR quando il tasso di inflazione è (come nelle simulazioni) del 2 per cento¹².

Come era logico attendersi, il costo fiscale aumenta nel tasso di interesse passivo, dal momento che diventano mano a mano maggiori gli oneri finanziari deducibili connessi alla sostituzione del TFR con capitali presi a prestito.

¹² Per una argomentazione più dettagliata delle scelte, si rimanda al citato Quaderno CERM n. 1-06.

Inoltre, il costo fiscale diminuisce nella *performance* finanziaria del programma previdenziale, dal momento che aumentano mano a mano i redditi prodotti dalla gestione degli investimenti previdenziali e, di conseguenza, anche le imposte levate su di loro.

L'analisi di sensitività mostra come variazioni del tasso di rendimento del capitale investito abbiano un impatto maggiore rispetto a variazioni delle tasso di interesse passivo delle imprese. L'*income creation* derivante dagli investimenti previdenziali, infatti, si mostra in grado di compensare significativamente la perdita di gettito connessa alle varie agevolazioni. Si tratta, come è ben noto, di uno dei punti più controversi della riforma multipilastro: la capacità di ottimizzare l'allocazione del risparmio (eventualmente generandone di nuovo) e di stimolare la crescita economica. A livello teorico una soluzione definitiva non esiste; l'esito dipende in maniera intrinseca dalle variabili socio-economiche di contesto e dalla cornice normativa e regolamentare al cui disegno, proprio per questo motivo, è necessario assegnare estrema attenzione.

Con un tasso di interesse reale passivo dell'impresa pari al 2 per cento, la *tax expenditure* varia dall'0,07 per cento, quando il tasso di rendimento reale degli investimenti previdenziali è del 4 per cento, allo 0,34 per cento, quando il tasso di rendimento reale degli investimenti previdenziali è dell'1 per cento.

Con un tasso di interesse reale passivo dell'impresa pari al 6 per cento, la *tax expenditure* varia dallo 0,14 per cento, quando il tasso di rendimento reale degli investimenti previdenziali è del 4 per cento, allo 0,4 per cento, quando il tasso di rendimento reale degli investimenti previdenziali è dell'1 per cento.

La media aritmetica di tutti i casi simulati offre come ordine di grandezza dell'incidenza della *tax expenditure* sul PIL un valore di poco superiore allo 0,2 per cento. Non è corretto, ovviamente, assumere come riferimento per le comparazioni un valor medio¹³. Se, in un confronto internazionale, si avessero a disposizione analisi di sensitività perfettamente simmetriche su modelli simulativi, allora il dato medio potrebbe esser utilizzato come comune indicatore sintetico della caratteristica fiscale. Quando, invece, il confronto avviene tra dati simulati da un lato e dati di contabilità nazionale dall'altro, allora utilizzare il valor medio derivante dall'analisi di sensitività per i primi e quello effettivo (unico) per i secondi può essere fuorviante.

Per questo motivo, quando si tenta, nel prossimo paragrafo, di rispondere alla domanda "Poco o molto?", si continua a far riferimento all'intervallo [0,07%-0,4%].

¹³ Un vincolo di bilancio (pubblico o privato) non può esser soddisfatto "in media".

4. “POCO O MOLTO?”

Come valutare l'ordine di grandezza della *tax expenditure*, tenuto conto che il dato ottenuto si riferisce al solo comparto del lavoro dipendente privato regolare, escludendo sia i lavoratori pubblici che gli autonomi che i sempre più numerosi privati non regolari¹⁴?

Non esiste una “metrica” prestabilita e assoluta per le voci di bilancio, soprattutto quando il bilancio è quello complesso dello Stato nelle sue parti relative alla struttura e al funzionamento del *welfare system*. Quest'ultimo è un “corpo organico”, frutto anche dell'evoluzione storica, in cui istituti diversi da Paese a Paese possono concorrere al medesimo fine, e in cui strumenti diversi e alternativi possono essere utilizzati per la ricerca dell'equilibrio economico-sociale.

Ciò detto, una valutazione “positiva” dell'ordine di grandezza può basarsi su due tipologie di argomentazioni cui di seguito si fa riferimento:

- il *benchmarking* internazionale;
- il *benchmarking* interno, tra voci di spesa, con riferimento al “costo opportunità” dell'allocazione delle risorse tra finalità alternative.

Una valutazione di tipo “normativo”, invece, deve necessariamente considerare gli obiettivi che si intende perseguire mediante le agevolazioni fiscali e l'appropriatezza delle risorse pubbliche (quantità e distribuzione) dedicate alla loro realizzazione.

4.1 *Il benchmarking internazionale*

Un confronto internazionale è reso possibile dalle stime della *tax expenditure* di fonte OECD (*cfr. infra “Appendice 2”*) e fa emergere le seguenti considerazioni.

1.

Anche tenuto conto del fatto che il dato italiano è simulato e si riferisce ai lavoratori dipendenti privati mentre quelli OECD sono (dovrebbero essere) stime di grandezze correnti e onnicomprensivi, rispetto a Paesi di lunga tradizione multipilastro come UK e USA l'Italia mostra uno sforzo fiscale inferiore: all'incirca compreso tra 1/10 e 2/5, con una differenza che non può essere attribuita alla non considerazione di lavoratori autonomi, pubblici e dipendenti non regolari¹⁵.

¹⁴ Sin dal 1993, le agevolazioni fiscali sono state collegate, in maniera più o meno stretta, allo smobilizzo del TFR, e con ciò il Legislatore dimostrava di rivolgersi principalmente al comparto del lavoro dipendente privato regolare. Attualmente, per i dipendenti pubblici la sostituzione dell'indennità di fine servizio (la cosiddetta “buonuscita”) con il TFR è ancora allo stadio iniziale. Il TFR “per definizione” non trova applicazione, invece, nel comparto del lavoro autonomo. Ne sono sprovvisti anche i parasubordinati, per i quali la mancanza di questa fonte di finanziamento acuisce i vincoli di liquidità entro cui deve cercare spazio la partecipazione ai programmi previdenziali.

¹⁵ Nel 2004, i redditi da lavoro dipendente iscritti nel conto economico consolidato delle Amministrazioni Pubbliche ammontano a circa il 36 per cento del monte retributivo lordo dei dipendenti privati (già citate tavole della RGSEP). Incidenze ancor minori è presumibile abbiano sia il monte dei redditi da lavoro autonomo che quello dei lavoratori dipendenti privati non regolari.

2.

L'osservazione precedente deve essere letta *cum granu salis*, perché è presumibile che in Paesi come il Regno Unito, in cui il pilastro pubblico ha una dimensione limitata e la preparazione dei redditi pensionistici è assegnata in maniera predominante ai pilastri privati, l'incentivazione/supporto fiscale a questi ultimi possa assumere dimensioni più consistenti in termini di PIL. Viceversa, in Paesi - come l'Italia - in cui i pilastri privati svolgono un ruolo residuale e di integrazione ad un pilastro pubblico ampio, sia in termini di platea coperta che di tasso di sostituzione pensione/retribuzione, è presumibile che la *tax expenditure* assuma valori più contenuti (il punto è metodologicamente complesso; *cfr. infra "Possibili sviluppi"*).

3.

L'Italia mostra uno sforzo fiscale inferiore anche rispetto ad altri Paesi, come Australia, Canada, Germania, Islanda, Irlanda e Giappone che, tuttavia, meriterebbero un approfondimento particolare, per tener conto del livello di sviluppo più o meno maturo che i pilastri privati hanno ivi raggiunto (per poter effettuare il confronto con il dato italiano simulato a regime)¹⁶.

4.

Invece, l'Italia mostra uno sforzo fiscale più intenso rispetto ai rimanenti Paesi coperti dall'OECD, nei quali la *tax expenditure* si posiziona prossima al limite inferiore dell'intervallo prima individuato¹⁷. Anche se questi ultimi confronti, al pari dei precedenti, andrebbero approfonditi per valutare il reale livello di sviluppo dei pilastri privati nei vari Paesi¹⁸, si ottiene una evidenza del processo di allargamento del favore fiscale dal 1993 (anno della nascita dei fondi pensione di diritto italiano) ad oggi che, come meglio descritto in altri contributi delle collane CERM, ha costituito la principale leva di *policy* utilizzata per favorire lo sviluppo della previdenza privata.

Dal confronto su dati OECD, in conclusione, l'Italia appare in una posizione intermedia:

- ha "investito" molto (a livello legislativo¹⁹) in incentivazioni fiscali, arrivando a distinguersi all'interno dei Paesi per i quali è disponibile la stima OECD;
- continua, tuttavia, a rimanere dietro rispetto a realtà importanti di sistemi multipilastro, come UK e USA, e a *Partner* UE come Germania e Irlanda²⁰;
- questi confronti devono essere letti con cautela, sia perché il dato italiano è simulato a regime mentre gli altri sono di contabilità nazionale, sia perché la dimensione della *tax expenditure* è da porsi in diretta connessione con le caratteristiche strutturali del sistema pensionistico (*in primis* con il livello di copertura acquisibile nel pilastro pubblico) e di quello socio-economico.

¹⁶ Questa precauzione si aggiunge a quella espressa al punto 2..

¹⁷ Norvegia e Spagna mostrano valori praticamente centrati rispetto all'intervallo individuato per l'Italia.

¹⁸ Il loro dato potrebbe non essere adatto ad una stima a regime o soffrire di alter forme di parzialità.

¹⁹ Si rammenta che il dato è simulato a regime, quindi non effettivo, non contabile; si tratta della "disponibilità a ...".

²⁰ Il confronto è per forza di cose limitato ai Paesi per i quali l'OECD ha prodotto stime contabili di *tax expenditure*.

4.2 *Il benchmarking interno*

Una *tax expenditure*, dedicata alla previdenza privata per i lavoratori dipendenti regolari del settore privato, compresa tra lo 0,07 e lo 0,4 per cento del PIL è “*poco o molto*” all’interno del bilancio dello Stato e del bilancio sociale? Anche in questo caso non si può invocare una “*metrica*” prestabilita e assoluta e si propongono, invece, alcuni punti di riferimento:

- la spesa per indennità di disoccupazione è pari a circa lo 0,4 per cento del PIL nel 2005 ed è proiettata ad un livello dello 0,3 per cento nel 2050 (*cf.* l’Aggiornamento del Programma di Stabilità per l’Italia del 2005);
- in base a quanto proiettato nel Programma di Stabilità, l’incremento di incidenza sul PIL della spesa pensionistica pubblica (complessiva, non relativa ai soli dipendenti privati regolari) è pari, tra il 2005 e il 2050, a circa 0,3 punti percentuali;
- il picco di incremento di incidenza sul PIL che la spesa pensionistica pubblica farà registrare tra il 2005 e il 2035 (2037 per l’esattezza; la cosiddetta “*gobba*”), prima di iniziare il suo *trend* convergente di lungo periodo, è pari a 1,6 punti percentuali di PIL (*cf.* sempre PdS);
- l’incidenza sul PIL della spesa pensionistica pubblica per invalidità e superstiti, così come raffigurata lungo l’arco di tempo 2005-2050 nel PdS, appare di entità comparabile con quella della *tax expenditure* a favore della previdenza integrativa;
- per avere un dato di intrinseca comparabilità, l’incremento massimo di incidenza sul PIL che le pensioni pubbliche dirette del FPLD (la gestione INPS dei dipendenti privati) farà registrare tra il 2005 e il 2035, prima di iniziare il suo *trend* convergente di lungo periodo, è inferiore al punto percentuale; i dati sono ricavabili da RGS (2005), all’interno dello “*scenario nazionale base*”²¹.

Sulla base di questo sintetico *benchmarking* interno, l’intervallo di *tax expenditure* calcolato a regime per i lavoratori dipendenti regolari privati si rivela significativo, tale da giustificarsi come posta a sé stante del bilancio del *welfare system* e da rendere necessaria una approfondita analisi sui costi-benefici dell’allocazione delle risorse.

Proprio per quest’ultima ragione, al punto di vista “positivo” sottinteso nel *benchmarking* internazionale e nazionale, appare utile affiancare quello “normativo”, per rapportare la dimensione della *tax expenditure* agli obiettivi che il *policy maker* si prefigge di ottenere tramite la stessa.

²¹ L’ordine di grandezza non cambia anche passando agli altri scenari: lo “*scenario nazionale programmatico*” e lo “*scenario AWG-EPC baseline*”.

4.3 *Una valutazione di carattere normativo*

La valutazione della congruità di qualunque livello di spesa pubblica (diretta o, come in questo caso, in termini di minori entrate) non può prescindere dal confronto con gli obiettivi che ci si prefigge di raggiungere.

Non è questa la sede per una valutazione dettagliata dell'appropriatezza delle agevolazioni fiscali alla previdenza integrativa, nelle somme quantificate in precedenza; si intende però portare all'attenzione alcuni elementi significativi.

La concessione di agevolazioni fiscali per la previdenza integrativa trova in Italia due prevalenti giustificazioni:

- incentivare l'adesione a schemi integrativi da parte di coloro che, a causa delle riforme degli anni Novanta, hanno visto ridursi significativamente l'entità della prestazione attesa dal sistema pubblico; le agevolazioni mirano quindi a contrastare la "miopia" individuale che porterebbe i singoli a sottostimare le loro esigenze di reddito/consumo da anziani e a destinare risorse insufficienti alla previdenza integrativa;
- favorire la nascita di una connessione diretta tra risparmio previdenziale e investimenti in attività produttive, con il conseguente sviluppo dei mercati finanziari ed effetti positivi in termini di crescita reale dell'economia; quest'ultimo assunto vede negli strumenti previdenziali privati una via per innalzare l'efficienza allocativa del risparmio di lungo termine, e il superamento del TFR rientra in questa medesima logica.

Al di là del suo ammontare assoluto, "il poco o molto" delle *tax expenditures* va valutato in relazione alla capacità di raggiungere tali obiettivi.

In riferimento al primo obiettivo, è necessario ricordare che la letteratura economica (cfr. Giannini e Guerra, 2005; IMF, 2005; OECD, 2004) mostra come le agevolazioni fiscali si rivelino solitamente insufficienti a incentivare la partecipazione degli individui a basso reddito (quelli che più necessiterebbero di prestazioni integrative) alle forme complementari. Soprattutto quando disegnate in maniera progressiva, ampia e generalizzata, le agevolazioni si prestano ad attivare trasferimenti di risorse a favore delle fasce alte di reddito, che partecipano in misura relativamente maggiore ai piani pensionistici privati e che pure risultano meno dipendenti dalla stimolazione fiscale per decidere l'adesione (la *tax expenditure* sarebbe, quindi, in tal senso, una sorta di *deadweight loss*). L'esplicita considerazione del tipo di agevolazioni previste in Italia – deduzione contributiva e imposizione proporzionale e limitata delle prestazioni – acuisce il timore che la spesa fiscale dello Stato possa rivelarsi insufficiente ad incrementare la partecipazione dei soggetti più bisognosi (a maggior rischio di insufficiente copertura durante la quiescenza) e concretarsi invece in un vantaggio per le fasce di reddito più alte.

A tale proposito, recenti indagini sulla propensione dei lavoratori italiani a destinare il TFR alla previdenza integrativa mostrano come le scelte individuali non sembrano dipendere – anche a causa della scarsa credibilità di agevolazioni concentrate soprattutto nella lontana fase di erogazione delle prestazioni – dalle variabili fiscali (su questo punto, cfr. Cozzolino, Di Nicola e Raitano, 2006).

Passando al secondo obiettivo, anche l'affermazione che il superamento del TFR produrrà effetti positivi sui mercati finanziari, sul sistema produttivo e quindi sull'economia non deve essere accettata in modo acritico; in particolare, i suoi effetti andrebbero più attentamente

“microfondati” nella realtà italiana, correlati alle politiche finanziarie e industriali, distinti nell’immediato e nel lungo periodo.

La struttura del nostro sistema produttivo, fondata su molte piccole aziende a proprietà familiare, è tale per cui le imprese quotate in borsa rimangono poche, mentre i mercati dei capitali presentano significative asimmetrie sia nell’accesso al credito bancario che nei costi della raccolta; queste asimmetrie riguardano sia la dimensione d’impresa (i grandi gruppi sono in posizione di favore rispetto alle piccole e medie imprese) sia la collocazione geografica (le imprese situate nei più importanti centri produttivi hanno una maggiore facilità di ottenere finanziamenti rispetto a quelle situate nelle zone periferiche).

In presenza di tali imperfezioni dei mercati del credito (quindi all’interno di un contesto teorico di *second best*), appare allora lecito chiedersi se l’allocazione delle risorse consentita dal tradizionale TFR, pur se non ottimale, non possa costituire una situazione relativamente soddisfacente in attesa di un coordinamento con altre riforme strutturali. In altri termini, ci si dovrebbe interrogare se un immediato più ampio ruolo degli intermediari finanziari possa portare, anziché all’auspicato *first best*, ad un *third best* nel quale risultino acuite le difficoltà di approvvigionamento delle piccole e medie imprese e delle zone geografiche più disagiate (su questo punto, *cf.* Pizzuti, 2005).

Di fronte ai due obiettivi descritti in precedenza (l’adeguatezza dei redditi in quiescenza e il miglioramento dell’efficienza allocativa dei capitali) la normativa italiana (non solo quella specifica della previdenza) appare in molti punti incompleta e contraddittoria; di conseguenza, ne risulta attualmente indebolita la capacità della *tax expenditure* di produrre effetti virtuosi e la ponderazione del suo peso sul bilancio pubblico dovrebbe opportunamente tenerne conto²².

²² Attenzione specifica meritano quelle voci di spesa sociale, come gli ammortizzatori sociali, che potrebbero essere finanziati in alternativa alla *tax expenditure*, producendo comunque effetti positivi sull’adesione a programmi previdenziali privati. Ad esempio, qualora questi ammortizzatori riuscissero a ridurre significativamente il rischio per gli aderenti di incorrere in situazioni di mancanza di liquidità, la scelta di aderire al programma potrebbe avvenire più facilmente. Questa soluzione potrebbe anche risultare meno dispendiosa per l’Erario, perché in grado di distribuire gli incentivi in maniera più selettiva. Sull’argomento, *cf.* Cozzolino-Di Nicola-Raitano (2006).

5. CONCLUSIONI ED INDICAZIONI DI *POLICY*

La comparazione internazionale pone in risalto la scelta dell'Italia di concedere una significativa agevolazione fiscale per la previdenza privata. Rispetto a Paesi di lunga tradizione *multi-pillar* e ad altri *Partner* UE, lo sforzo fiscale a regime potrebbe anche prevedere ulteriori rafforzamenti, ma già adesso la normativa italiana dimostra di aver fatto ampio affidamento sulla leva dell'agevolazione fiscale.

Se ci si focalizza sulle proporzioni all'interno del bilancio pubblico, attuali e prospettive, l'ordine di grandezza manifesta ancor più la sua importanza, a testimonianza di una normativa che, sia pure virtualmente (le simulazioni sono a regime e nel caso di adesione completa della platea dei possibili destinatari), ha creato una voce di spesa che concorre a tutti gli effetti a definire il quadro di finanza pubblica. Questo è tanto più vero se si considera che l'intervallo di incidenza sul PIL, [0,07%-0,4%], si riferisce al solo comparto dei dipendenti privati regolari²³.

La domanda "*Poco o molto?*" non va, quindi, elusa, ma neppure trattata con eccessiva semplificazione, rischiando una risposta superficiale. Il giudizio deve tener conto di diversi elementi, alcuni di più agevole reperibilità/quantificazione, altri più complessi:

- alcune significative poste del bilancio dello Stato correnti e prospettive;
- la *tax expenditure* di altri Paesi, cui si dovrebbero apportare "correzioni" per tener conto del diverso livello di maturità raggiunto dai pilastri privati, della diversa distribuzione di compiti tra questi e il pilastro pubblico, non ultima della diversa configurazione di funzioni collegate del *welfare system*;
- l'efficacia nel raggiungere gli obiettivi di *policy* (in questo caso, la *tax expenditure* non è certamente un obiettivo finale).

La normativa italiana definita dai decreti attuativi approvati nel 2005 crea una voce di spesa significativa per gli equilibri socio-economici, che obbliga ad una attenta riflessione su come quelle risorse si distribuiscono (quindi sul "disegno" delle agevolazioni fiscali) e sui reali effetti che esse sortiscono, nell'immediato e in futuro. L'esperienza internazionale mostra casi di Paesi che dedicano anche maggiori risorse ai pilastri previdenziali privati, ma una scelta di questo tipo non può che darsi all'interno di un quadro completo e organico della struttura e del funzionamento del sistema previdenziale e di quello socio-economico (in primo luogo la struttura del sistema di imposizione/tassazione).

Il risultato della simulazione macroeconomica, in altri termini, arriva a conferma dell'importanza che lo schema delle agevolazioni fiscali, per le dimensioni che queste ultime assumono, risponda a dei chiari principi di efficienza ed efficacia individuati sia dalla teoria economica che dalla prassi e, soprattutto, sia rispettoso e armonico nei confronti dei principi fondanti dell'ordinamento fiscale.

²³ E' in corso la sua estensione alla totalità dei possibili aderenti ai pilastri privati: pubblici, autonomi e privati non regolari.

La letteratura economica suggerisce alcuni punti salienti²⁴:

- il rispetto il più possibile della tipologia *EET (exemption-exemption-taxation)*²⁵, che contemporaneamente (a) rende immediate e chiare le agevolazioni permettendo di “risparmiare” sulla loro dimensione assoluta, (b) favorisce le potenzialità dell’accumulazione di capitale e quindi *l’income creation*, (c) obbliga i *policy maker* a scelte responsabili dei vincoli di bilancio senza reinvio alle possibilità di riconoscere trattamenti di favore in epoche avvenire;
- il rispetto il più possibile della tipologia di *tax deduction*, come strumento per contemporaneamente (a) massimizzare la potenza incentivante per dato vincolo di spesa fiscale sostenibile, (b) raggiungere il maggior numero di possibili aderenti soprattutto nelle fasce di reddito medio-basse più esposte al rischio di caduta del tenore di vita post pensionamento, (c) ridurre gli effetti regressivi che generalmente accompagnano la concessione di agevolazioni fiscali²⁶;
- la costante ricerca di coerenza tra la fiscalità specifica della previdenza privata e i principi dell’ordinamento fiscale generale; la fiscalità agevolata, infatti, deve assolvere la funzione di incentivare e premiare delle scelte meritorie, non quella di creare un’area franca in contrapposizione con l’ordinamento generale;
- la valorizzazione anche delle leve di *policy* di natura non fiscale, in mancanza delle quali le agevolazioni fiscali o possono rimanere soltanto virtuali oppure distribuirsi in maniera indesiderata all’interno della platea dei potenziali beneficiari; il riferimento primo è alla completezza, alla sicurezza e alla flessibilità del quadro normativo e istituzionale.

La normativa italiana post TUP si trova in contrasto, in alcuni casi in forte contrasto, con tutti i punti precedentemente elencati. Proprio per questo motivo è auspicabile una profonda riflessione sul TUP, prima che (ma anche come condizione affinché) la previdenza privata si diffonda non solo all’interno del comparto dipendente privato ma tra tutti i lavoratori/professionisti.

²⁴ Cfr. Giannini-Guerra (2005), IMF (2005) e OECD (2004).

²⁵ L’attuale sistema italiano è una sorta di ETT ibrido, mediamente più favorevole rispetto al tradizionale EET: a fronte della deduzione dei contributi e dell’imposizione (ad aliquota proporzionale agevolata) dei rendimenti, le prestazioni sono imposte, al netto dei rendimenti, con un’aliquota di significativo favore rispetto alla normale imposizione dei redditi personali.

²⁶ Nella misura in cui la partecipazione ai programmi previdenziali privati è positivamente correlata con il reddito individuale (cfr. Raitano, 2004), flussi redistributivi regressivi diventano inevitabili.

6. POSSIBILI SVILUPPI E UN METODO DI COMPARAZIONE "ENDOGENA"

Alla luce delle semplificazioni adottate, non è difficile intravedere dei possibili sviluppi futuri di analisi.

In primo luogo, la simulazione del pilastro privato potrebbe essere affiancata da quella del pilastro pubblico, in modo tale da poter prescindere dall'ipotesi sul tasso di sostituzione utilizzando il valore simulato della pensione pubblica (che va ad aggiungersi a quella privata a formare il reddito post pensione). Sempre a questo proposito, l'incidenza dei redditi sul PIL a regime potrebbe essere collegata con le proiezioni di lungo termine (al 2050 e oltre) della spesa pensionistica pubblica (RGS, 2005). Si tratta, come si può intuire, di un progetto molto più completo e complesso dell'esercizio di stima che si svolge in questa Nota.

Un proseguimento che potrebbe essere realizzato anche nella versione attuale della simulazione riguarda, invece, l'estensione delle computazioni ai lavoratori autonomi, ai pubblici e ai privati non regolari. Di pari passo con l'allargamento della platea, tuttavia, aumenterebbero anche numero e rilevanza delle ipotesi da adottare, considerando che per i lavoratori pubblici la normativa previdenziale contiene alcuni aspetti non ancora risolti, e che per i non regolari l'avvio dei pilastri privati presenta criticità strutturali ancor più profonde.

Una proficua linea di analisi potrebbe, infine, riguardare le modalità con cui impostare i confronti internazionali. In questo lavoro, valori simulati a regime per l'Italia sono stati posti a confronto con valori correnti (di contabilità nazionale, effettivi o stimati) di altri Paesi. Si sono descritte, quindi, le cautele con cui leggere e interpretare i dati, perché non solo condizionati alla selezione dell'ipotesi valide per il regime italiano, ma anche perché relativi a sistemi pensionistici e sistemi socio-economici strutturati diversamente.

Il tema è complesso e cade al di là degli scopi di questa Nota. Per esemplificare, poiché i Paesi assegnano responsabilità diverse ai pilastri privati, sia in termini di platea da coprire che di punti percentuali dell'ultima retribuzione da sostituire, il valore macroeconomico della *tax expenditure* (e la sua incidenza sul PIL) non può essere giudicato indipendentemente da questi fondamentali²⁷. Inoltre, poiché, come si è visto, la *tax expenditure* dipende dalle ipotesi sul rendimento del capitale investito, il tasso di interesse passivo delle imprese, etc., dovrebbe essere considerato anche l'impatto di queste variabili, separandolo dall'impatto della normativa fiscale *tout court*.

Valutazioni di questo genere non possono che partire dalla micromodellizzazione dei vari sistemi previdenziali privati e dall'adozione di un comune gruppo di variabili macro e microeconomiche, che permettano di "isolare" adeguatamente la componente fiscale²⁸. Per tener conto, quindi, della diversa responsabilità assegnata ai pilastri privati, il confronto potrebbe svolgersi fissando una condizione di "a parità di..." sul livello di contribuzione annuale che, al tasso di rendimento del capitale ipotizzato, permette di coprire i punti percentuali di retribuzione che mediamente ciascun Paese si attende dal sistema privato²⁹.

Tuttavia, v'è da osservare che, se si desidera ottenere delle grandezze di *tax expenditure* che godano di questa intrinseca coerenza con il sistema socio-economico in cui si realizzano, allora gli aspetti da considerare sono potenzialmente molto numerosi. Uno fra questi, ad

²⁷ Sarebbe come se, all'interno del vincolo di bilancio di un privato, dall'analisi di una singola posta si volesse trarre una valutazione complessiva dell'ottimizzazione delle spese e dei consumi.

²⁸ Quello che gli ultimi lavori del CERM hanno fatto per il sistema italiano.

²⁹ Significherebbe adattare la percentuale di contribuzione al singolo Paese, in maniera da ottenere livelli di *tax expenditure* coerenti con gli obiettivi che il sistema privato è chiamato a raggiungere in quello stesso Paese.

esempio, consiste nel trattamento fiscale delle pensioni del pilastro pubblico, che anch'esso può assumere connotazione, più o meno marcata a seconda della normativa³⁰, di *tax expenditure*. Una determinata combinazione di tassi di copertura del pubblico e del privato, infatti, può essere ottenuta a partire da trattamenti fiscali agevolativi variamente distribuiti tra pilastri³¹, e questo sicuramente rileva in una prospettiva di confronto "endogeno" della *tax expenditure*.

Un discorso analogo potrebbe essere ripetuto per le agevolazioni *in-kind* previste per i pensionati; anche queste sono forme di *tax expenditure* che concorrono a definire la condizione reddituale post pensionamento, implicitamente accollandosi una quota delle responsabilità del sistema pensionistico. Si dovrebbe, quindi, per esser ligi alla logica "endogena", considerare anche la loro presenza nella ponderazione delle *tax expenditure* per il confronto internazionale.

Queste osservazioni, che sicuramente meritano di essere approfondite in futuri lavori, offrono esempi concreti di quanto complessa sia la comparazione internazionale delle variabili socio-economiche. Quando si tenti di andare oltre il dato di contabilità, e di "relativizzare" o "standardizzare" le grandezze, gli elementi di cui tener conto diventano tanti, e si pone realmente il rischio, modificando i termini del confronto, di non renderlo più accurato ma anzi ancor meno intelligibile.

E' per questo ordine di motivazioni che l'OECD (2004), nel recente lavoro in cui ha comparato i trattamenti fiscali della previdenza privata di vari Paesi europei ed extraeuropei, ha adottato una condizione di "a parità di..." la più semplice e lineare: a parità di Euro (ammontare standardizzato ad 1 Euro) investiti annualmente nel programma previdenziale privato. Ed è sempre per questo ordine di motivazioni che il *benchmarking* internazionale su dati aggregati, come quello brevemente proposto, rimane, pur nella sua semplificazione, un riferimento utile, purchè utilizzato per quello che esso indica: la quota del PIL che annualmente è dedicata all'incentivazione della previdenza privata, che poi può essere più o meno "adeguata o fruttuosa" a seconda del sistema in cui la si inietta³².

14 Aprile 2006

³⁰ In alcuni Paesi UE, per esempio, le pensioni pubbliche non sono assoggettate ad imposizione personale sui redditi.

³¹ Alcune proposte di riforma per l'Italia suggerirebbero, a tale proposito, una differenziazione di trattamento fiscale tra secondo e terzo pilastro, per concentrare le agevolazioni sullo strumento che può più facilmente attrarre partecipanti dalle fasce medio-basse di reddito.

³² Alla stregua di quanto si può affermare per tante altre importanti voci di spesa pubblica, a cominciare dagli investimenti in infrastrutture o in *R&D*.

APPENDICE 1: ... Altre osservazioni sul metodo***La dinamica delle retribuzioni lorde annue a regime e la stringa dei rapporti tax expenditure/reddito***

E' una delle assunzioni di base della simulazione, quella che permette il maggior grado di semplificazione e che maggiormente caratterizza la situazione di regime. Si sé adottata l'ipotesi che la dinamica retributiva di ogni *newenter* (individuo rappresentativo di ciascuna coorte di *newenter*) rimanga identica *ad infinitum* e pari a quella del PIL nominale, supposta anch'essa costante.

Questa ipotesi, assieme all'indipendenza dei rapporti *tax expenditure/reddito* dal valore assoluto della retribuzione iniziale, implica che:

- i risultati finali della simulazione micro sono interpretabili sia orizzontalmente che verticalmente;
- ogni anno, i rapporti *tax expenditure/reddito* possono sottintendere qualunque storia retributiva, a partire da qualunque retribuzione iniziale, purchè vincolata al rispetto della dinamica di carriera prima descritta;
- di conseguenza, per portare un esempio concreto, il rapporto tra *tax expenditure* e reddito da pensione al primo anno di quiescenza è riferibile sia al *newenter* del tempo "t" dopo 40 anni (simulazione micro), che all'individuo con 40 anni di anzianità al tempo "t" (per l'estensione al macro).

Quest'ultima proprietà necessita, come argomentato, dell'ipotesi di perfetta indicizzazione degli scaglioni IRE sia all'inflazione che alla crescita reale.

L'invarianza del rapporto *tax expenditure/reddito*, oltre che esser evidente a livello formale³³, trova conferma nelle simulazioni. Se si "aggiustano" i passaggi tra gli scaglioni IRE in modo tale che essi cadano sempre negli stessi anni della carriera individuale (al 3°, al 15°, etc.), la stringa dei rapporti rimane immutata al variare del livello retributivo di inizio carriera: per questo motivo, la stessa stringa può esser letta sia orizzontalmente, riferita al singolo che avanza nella vita lavorativa, che verticalmente, come spaccato dei rapporti di tutti gli individui presenti in uno stesso anno (ciascuno rappresentativo di una coorte di anzianità).

Nell'estensione macro si è utilizzata una approssimazione: il rapporto simulato tra totale della *tax expenditure* e totale dei redditi da lavoro e da pensione è stato calcolato, in ogni anno, come media dei singoli rapporti validi per ogni coorte di anzianità esistente quell'anno. Questo valore è stato moltiplicato, quindi, per il dato di contabilità nazionale dell'incidenza del totale dei redditi sul PIL, per ottenere l'incidenza sul PIL del totale della *tax expenditure*. In realtà, la media dei rapporti è soltanto una *proxy* del rapporto tra il totale della *tax expenditure* e il totale dei redditi; l'approssimazione è stata necessaria/utile per utilizzare la medesima stringa di rapporti invarianti, così evitando di dover svolgere una serie numerosa di simulazioni³⁴.

³³ Tutte quante le grandezze finanziarie, del lavoratore, dell'impresa e dell'Erario, sono combinazioni lineari nella retribuzione lorda iniziale. Anche gli importi di redditi assoggettati alle aliquote dei diversi scaglioni IRE (quindi anche gli scaglioni IRE) possono essere espressi come quote della retribuzione iniziale lorda (a meno del fattore di crescita).

³⁴ La sostituzione della media dei rapporti al rapporto tra la somma dei numeratori e la somma dei denominatori offre una approssimazione tanto migliore (peggiore) quanto più i primi sono allineati (discosti) al (dal) loro valor medio (cioè a seconda della loro variabilità). Nel caso specifico della simulazione, l'approssimazione si è rivelata più che accettabile dopo ampia analisi di sensitività sul livello di retribuzione iniziale (da cui dipendono "a cascata" tutte le altre variabili finanziarie assolute).

Si sottolinea, ad ulteriore chiarificazione, che l'ipotesi che la carriera individuale abbia sempre la stessa dinamica:

- non è in nessun modo collegata ad ipotesi che riguardino la crescita nel tempo della retribuzione iniziale di coorti successive di *newenter* (la retribuzione iniziale è irrilevante ai fini dei rapporti *tax expenditure/reddito*; quello che rileva è la dinamica successiva);
- nulla implica in termini di proporzioni tra le retribuzioni medie di coorti contigue; quando la stringa dei 55 rapporti è letta verticalmente, il dato di ogni singolo individuo (rappresentativo di una coorte di anzianità) può derivare da storie retributive le più diverse nei valori assoluti di partenza, ma tutte rispettanti la medesima dinamica temporale³⁵.

L'ultima osservazione lascia comprendere come l'ipotesi della retribuzione iniziale sia necessaria soltanto in fase di costruzione dell'impianto del modello, come riferimento per poter applicare la normativa fiscale e svolgere la simulazione numerica. Ciò fatto, quel valore non influisce sul rapporto *tax expenditure/reddito* (individuale anno per anno o coorte per coorte) e quindi su quello *tax expenditure/PIL* (aggregato).

A livello microeconomico (all'interno di una stessa impresa, di uno stesso comparto, etc.) l'ipotesi appena descritta (dinamica di carriera costante nel tempo e solo per anzianità) risulta ardua da accettare: si dovrebbero ignorare i differenziali di produttività, la contrattazione individuale, la progressione che avviene anche indipendentemente dal numero di anni di anzianità, ect.. Se, però, si adotta un punto di vista macroeconomico, la stessa ipotesi risulta meno restrittiva: infatti, sul totale di imprese, settori e comparti, che a loro volta includono diverse categorie professionali e diversi livelli di istruzione/specializzazione, identificare una dinamica media individuale per anzianità allineandola al PIL mantiene una sua logica di semplificazione, equivalendo a richiedere che la massa retributiva si evolva proporzionalmente al PIL. Questo è tanto più vero se si riflette che il vincolo è posto soltanto sulla dinamica di carriera, senza mai riguardare i valori assoluti né all'interno della stessa coorte che avanza nel tempo, né all'interno dello spaccato delle coorti in uno stesso anno.

Le ipotesi sulla lunghezza della vita lavorativa e della vita post pensionamento

Si è adottata l'ipotesi che a regime tutti i lavoratori dipendenti privati svolgano carriera quarantennale e abbiano una vita post pensione di quindici anni, in modo tale da poter fare immediato ricorso al modello di microsimulazione del Quaderno n. 1-06.

Il riferimento ai quarant'anni deriva dal fatto che auspicabilmente la lunghezza della vita lavorativa dovrebbe aumentare verso questa soglia, obiettivo che ha esplicitamente perseguito la riforma del sistema pensionistico pubblico adottata nel 2004. L'ipotesi sulla durata della vita in quiescenza permette, quindi, di dire che il lavoratore tipo inizia a lavorare tra i 25 ed i 30 anni, di modo che, dopo 40 anni di anzianità e 15 di pensionamento, arrivi al decesso ad un'età compresa tra gli 80 e gli 85 anni.

E' ovvio che queste ipotesi, e soprattutto il loro realismo a regime, possono essere obiettate sotto molteplici punti di vista, perché si fondano su margini di arbitrarietà. V'è, tuttavia, da sottolineare come l'ipotesi fondamentale sia quella sugli anni di contribuzione (la vita attiva), perché la trasformazione del montante in rendita sulla base della vita rimanente rende

³⁵ Dietro ognuno dei 55 rapporti, anche quando calcolati a partire da una medesima retribuzione iniziale (come fatto in sede simulativa per impostare il modello), si possono immaginare storie con retribuzioni iniziali diverse, purché caratterizzate dalla medesima dinamica temporale.

l'ipotesi sulla lunghezza di quest'ultima meno rilevante sia per il calcolo dei costi-benefici a livello microeconomico che per il calcolo del costo fiscale complessivo per l'Erario³⁶. Alcune variazioni intervengono, riconducibili per esempio alla diversa portata del *tax-deferral* o alla minore accumulazione dei rendimenti sul capitale destinato alla trasformazione in rendita, ma il loro effetto può essere ritenuto secondario³⁷.

L'incidenza dei redditi da lavoro e da pensione (pubblica e privata) sul PIL

Questo parametro riveste un ruolo importante nell'esercizio di stima: esso fa da "raccordo" tra il micro e il macro. La media dei rapporti *tax expenditure/reddito*, moltiplicata per questo parametro, fornisce l'incidenza della *tax expenditure* aggregata sul PIL.

Si è utilizzato il valore che questo parametro assume nel 2005, ipotizzandolo costante a regime. Data l'attuale esiguità di pensioni private, al numeratore si sono considerate soltanto le pensioni pubbliche. In questo modo si sottintende che, a regime, sarà raggiunto un *remix* pubblico-privato tale che l'incidenza del totale delle pensioni sul PIL rimanga immutato. Infatti, i rapporti simulati *tax expenditure/reddito* vedono al denominatore (per gli anni in quiescenza) sia la pensione pubblica che quella privata per un totale dell'80 per cento dell'ultima retribuzione lavorativa; di conseguenza, se il raccordo micro-macro fa riferimento soltanto ai redditi da pensione pubblica correnti, si sottintende un riequilibrio pubblico-privato a parità sia di tasso di sostituzione individuale che di incidenza complessiva sul PIL.

Come si coordinano queste ipotesi con le proiezioni dell'incidenza sul PIL della spesa pensionistica pubblica prodotte dalla Ragioneria Generale dello Stato? RGS (2005) mostra una incidenza sul PIL che, tra il 2005 e il 2050, raggiunge una sostanziale stabilizzazione, mantenendo una tendenza a diminuire anche oltre il 2050 come conseguenza dell'entrata a pieno regime della riforma "Dini" e delle revisioni decennali dei coefficienti di conversione del montante in rendita.

Le ipotesi adottate in questo esercizio di stima, quindi, potrebbero esser viste come relative ad una situazione di regime oltre il 2050, in cui la stabilizzazione sul PIL può immaginarsi completa e il monte pensioni costituito da un *mix* di pubblico e privato, in cui il primo provvede a circa il 60 e il secondo a circa il 20 per cento del tasso di sostituzione individuale³⁸. Ovviamente, sarebbe auspicabile una più approfondita "microfondazione" del parametro *monte redditi/PIL*, sia per quanto riguarda i redditi da lavoro (e quindi la produttività e il numero degli occupati), sia per quanto riguarda i redditi da pensione (e quindi la lunghezza della vita lavorativa, l'aspettativa di vita post pensione, etc.). Una evoluzione di questo tipo corrisponderebbe a "saldare" i modelli che ad oggi esistono per la spesa pensionistica pubblica, con quelli riguardanti i programmi previdenziali privati, ottenendo come voce nuova nelle proiezioni di spesa sociale quella per la *tax expenditure*.

Ovviamente, si tratta di un progetto molto più ampio e complesso dell'esercizio che in questa sede si è condotto; quest'ultimo ha la finalità di fornire soltanto un ordine di grandezza.

³⁶ Non v'è incertezza sulla durata della vita post pensionamento (*i.e.* calcoli attuariali *ex-ante* ed *ex-post* coincidono) e si ipotizza assenza di reversibilità ai superstiti.

³⁷ Soprattutto alla luce del fatto che il TUP ha uniformato l'imposizione dei benefici, eliminando il riferimento agli scaglioni progressivi dell'IRE.

³⁸ La capacità di integrare di 20 punti percentuali il tasso di sostituzione emerge direttamente dalle simulazioni micro (Quaderno n. 1/06): al variare del tasso di rendimento del capitale investito, la pensione privata lorda copre tra il 15 e il 25 per cento dell'ultima retribuzione lorda.

Simulazione a regime vs. simulazione contestualizzata

Porsi in un'ottica di regime permette di ottenere un ordine di grandezza rappresentativo del costo fiscale che emergerebbe in una situazione di pieno sviluppo dei pilastri privati e completa adesione dei lavoratori. Il vantaggio consiste:

- nella possibilità di prescindere da come la creazione di *tax expenditure* avviene durante le varie fasi di svolgimento dell'investimento previdenziale; e questo è doppiamente rilevante per l'Italia che, da un lato, è ancora nella fase embrionale di sviluppo dei pilastri privati e, dall'altro, ha adottato una normativa che concentra la maggior parte delle agevolazioni fiscali nella fase finale di godimento dei benefici;
- come conseguenza del primo punto, nella possibilità di esprimere un giudizio completo sulle caratteristiche della normativa fiscale e sulle proprietà del disegno delle agevolazioni fiscali; questo giudizio, formulato adesso da un punto di vista macroeconomico, va ad integrare quello già formulato dal punto di vista microeconomico nel Quaderno n. 1-06.

L'utilità della simulazione a regime non sminuisce l'importanza di previsioni/proiezioni a breve termine del livello di *tax expenditure*, come parte integrante degli strumenti di governo della finanza pubblica. Un modello di microsimulazione più articolato e completo di quello qui adoperato, con una estensione macroeconomica indipendente dalle assunzioni di regime e collegata con le previsioni/proiezioni delle principali grandezze demografiche e macroeconomiche, permetterebbe di raggiungere entrambi gli obiettivi. E' auspicabile lo sviluppo di un tale strumento per i pilastri privati, così come già avvenuto per il pilastro pubblico di base³⁹.

L'indicizzazione degli scaglioni IRE alla crescita reale

Oltre che assenza di *fiscal drag*, la macrosimulazione ipotizza perfetta indicizzazione degli scaglioni IRE anche alla crescita reale. In questo modo, le aliquote marginali IRE (e l'aliquota media per l'imposizione separata del TFR nello scenario *benchmark*) possono essere mantenute costanti, e la simulazione microeconomica condotta nel Quaderno n. 1-06 utilizzata per una immediata estensione aggregata a regime.

L'ipotesi di costanza delle aliquote marginali di fronte alla crescita reale implica che le esigenze di gettito varino, nel lungo periodo, in maniera esattamente proporzionale alla crescita della base imponibile che, per ipotesi, è identica a quella del PIL. Al pari delle altre ipotesi di lungo periodo, anche questa può, ovviamente, essere discussa e criticata; essa ha, però, il pregio di essere compatibile con l'invarianza della pressione fiscale⁴⁰.

Si sottolinea come questa ipotesi non impedisca che in ciascun anno gli scaglioni e le aliquote IRE siano identici per tutti gli individui viventi, di qualsiasi anzianità di carriera e in qualsiasi anno di pensionamento. Semplicemente, l'ipotesi fa sì che i passaggi da uno scaglione IRE all'altro avvengano sempre alle stesse scadenze durante la vita: l'individuo all' x° anno di anzianità nell'anno " t " ha la medesima aliquota marginale IRE dell'individuo all' x° anno di anzianità nell'anno " $t+n$ ", anche se i due hanno avuto in comune soltanto la dinamica della carriera, ma non il valore della retribuzione iniziale né, di conseguenza, i valori assoluti delle altre retribuzioni. In questo modo si assicura anche che l'aliquota media per l'imposizione

³⁹ Cfr. per esempio modelli di previsione/proiezione della spesa pensionistica pubblica della Ragioneria Generale dello Stato e dell'ISTAT.

⁴⁰ E' un punto che sicuramente meriterebbe approfondimento teorico ed empirico.

separata rimanga sempre la stessa, indipendentemente dall'anno in cui l'imposizione avviene.

In altri termini, l'ipotesi di perfetta indicizzazione fa sì che, in qualunque anno di osservazione ci si posizioni, l'assegnazione della aliquote marginali (e anche di quella media per le *una tantum*) ai 55 individui rappresentativi dei 55 stadi di lavoro-pensionamento rimanga sempre la stessa.

In qualunque anno ci si posizioni:

- esistono 55 individui rappresentativi di altrettante coorti, ciascuna vivente in uno dei 55 stadi che compongono la vita lavorativa (40) e post pensionamento (15);
- i 55 individui hanno storie retributive diverse in valore assoluto (passate e prospettive), ma sono accomunati dalla dinamica annuale della loro carriera;
- i 55 individui fronteggiano la medesima progressività dell'IRE, con aliquote marginali che sono proprie di ciascuno dei 55 stadi di lavoro/pensionamento e sono invarianti nel tempo (qualunque "scala" abbiano le retribuzioni).

Income allocation & savings diversion

La misura del costo fiscale differenziale può dirsi completa soltanto per quanto riguarda l'accantonamento annuale al TFR; per questo, infatti, è possibile in maniera inequivocabile identificare il *benchmark*: se non devolute al programma previdenziale alternativo, quelle risorse rimangono investite nel tradizionale TFR.

Non è così per il contributo diretto del lavoratore, per il quale ci si limita ad applicare la deducibilità IRE, senza però specificare quale allocazione alternativa avrebbero avuto quelle risorse nel *benchmark*: se un investimento diverso dal programma previdenziale (anche non compatibile con finalità previdenziali) o acquisto di beni e servizi. Come si può intuire, invece, la *tax expenditure* (il differenziale di entrate per lo Stato) dipende intrinsecamente dalle caratteristiche funzionali e fiscali del *benchmark*.

Si tratta di un problema generale, che riguarda la scelta del *benchmark* e la selezione dei cambiamenti *pre-post* più significativi e meno esposti a scelte arbitrarie.

L'estensione alle altre platee di lavoratori/professionisti

L'esercizio di simulazione presentato è dichiaratamente incompleto: si riferisce unicamente ai lavoratori dipendenti regolari privati (quelli dotati di trattamento di fine rapporto).

Questo aspetto non ha impedito di valorizzare il *benchmarking*, sia quello internazionale che quello nazionale; l'importante è stata la consapevolezza della natura della grandezza economica oggetto d'analisi.

Il lavoro può essere esteso ai comparti non coperti: il lavoro autonomo, quello dipendente pubblico e quello dei parasubordinati. E' necessario, ovviamente, adattare ai singoli comparti sia le basi microeconomiche (la simulazione di base) che le ipotesi e i parametri di riferimento per l'estensione macroeconomica.

APPENDICE 2: Dati OECD per un confronto internazionale

Una comparazione internazionale della *tax expenditure* connessa ai programmi previdenziali privati è condotta in OECD (2001)⁴¹ e presentata nella tavola seguente.

La definizione di *tax expenditure* è (pagina 24): “[...] Measures aimed at stimulating private pension take-up, such as tax exemptions for contributions to private pensions, and tax relief for investment income of capitalised pension funds [...]”. Differentemente dal dato ottenuto per l’Italia relativo al comparto dei lavoratori dipendente regolari del settore privato e simulato, l’OECD presenta misure onnicomprensive, che abbracciano (a seconda della reale configurazione del sistema e della disponibilità dei dati) il comparto pubblico e quello privato, i lavori dipendenti e quelli autonomo, e tentano, oltretutto, di cogliere la *tax expenditure* effettiva corrente.

“[...] The values of tax breaks for private pensions is considerable across countries for which estimates are available (on a comprehensive income tax basis): the value of favourable tax treatment of private pension arrangements is estimated to range from 1,0 to 2,4 per cent of GDP – in ascending order – in the USA, the Netherlands, Australia, Ireland, Canada and the UK. And [...] these are also the countries where private pension benefits are most important [...]”⁴².

anno	<i>tax expenditure</i> riconducibile a programmi previdenziali privati							
1997	Australia	Canada	Germania	Irlanda	Giappone	Olanda	UK	USA
% PIL	1,5	2,1	0,1	2,4	0,8	1,0	2,4	1,0

fonte: OECD (2001)

Recentemente l’analisi è stata aggiornata in OECD (2005)⁴³. La definizione di *tax expenditure* rimane la stessa, ma i Paesi presi in considerazione sono in numero maggiore. Soltanto sei di questi (Australia, Germania, Irlanda, Giappone, UK e USA, nella tavola successiva distinti dal colore) trovano collocazione in entrambe le analisi. Cinque di questi avevano *tax expenditure* superiore al punto percentuale di PIL nella precedente analisi, e l’OECD aveva valutato “considerable” la loro incidenza sul PIL e “important” il livello di sviluppo raggiunto dalle loro pensioni private. Il quinto rimanente (la Germania) aveva un livello di *tax expenditure* nettamente inferiore agli altri nella precedente analisi, ma nell’aggiornamento mostra di aver colmato in maniera significativa il divario.

anno	<i>tax expenditure</i> riconducibile a programmi previdenziali privati							
2001	Australia	Austria	Belgio	R. Ceca	Finlandia	Germania	Islanda	Irlanda
% PIL	1,5	0,1	0,1	0,1	0,1	0,8	0,9	2,3

fonte: OECD (2005)

anno	<i>tax expenditure</i> riconducibile a programmi previdenziali privati						
2001	Giappone	Messico	Norvegia	R. Slov.	Spagna	UK	USA
% PIL	0,7	0,1	0,2	0,1	0,2	0,9	1,1

fonte: OECD (2005)

⁴¹ “Net social expenditure – 2nd edition”, DEELSA/ELSA/WD(2001)5, di Willem Adema.

⁴² Le stime dell’OECD si riferiscono in maniera specifica al secondo e al terzo pilastro previdenziale. Restano esclusi trattamenti di favore fiscale per altri strumenti di investimento che non siano ad espressa finalità previdenziale (come le polizze vita). Da questo punto di vista, i dati OECD sono comparabili con il dato ricavato per l’Italia. Dal sommario dell’OECD è tenuta fuori la Germania, il cui valore di spesa fiscale si discosta nettamente dagli altri.

⁴³ Net social expenditure – 2005 edition”, DEELSA/ELSA/WD(2005)8, di Willem Adema e Maxime Ladaique.

anno 2001	media tot. (1)	media (1)
% PIL	0,6	1,2

(1) aritmetica
fonte: OECD (2005)

La stessa fonte OECD pone espressamente un *caveat*, specificando che la valutazione della *tax expenditure* e la sua comparabilità internazionale sono operazioni complesse, perché le grandezze emergono in contesti economici e istituzionali diversi, dove persino la scelta del *benchmark* rispetto al quale misurare il costo fiscale (*i.e.* il minor introito) può costituire un serio ostacolo metodologico ed operativo⁴⁴.

Da queste considerazioni discende che per valutare l'“adeguatezza” della *tax expenditure* a favore dei programmi previdenziali privati, in vista del loro sviluppo su ampia scala, non sia generalmente sufficiente il *benchmarking* internazionale o il riferimento ai dati dei Paesi *best performer*⁴⁵.

A questa difficoltà si aggiunge l'altra ricordata in apertura: il dato ottenuto per l'Italia, l'intervallo [0,07%-0,4%], è simulato a regime e si riferisce al comparto dei dipendenti regolari privati, mentre l'OECD fornisce delle stime onnicomprensive della *tax expenditure* effettiva corrente.

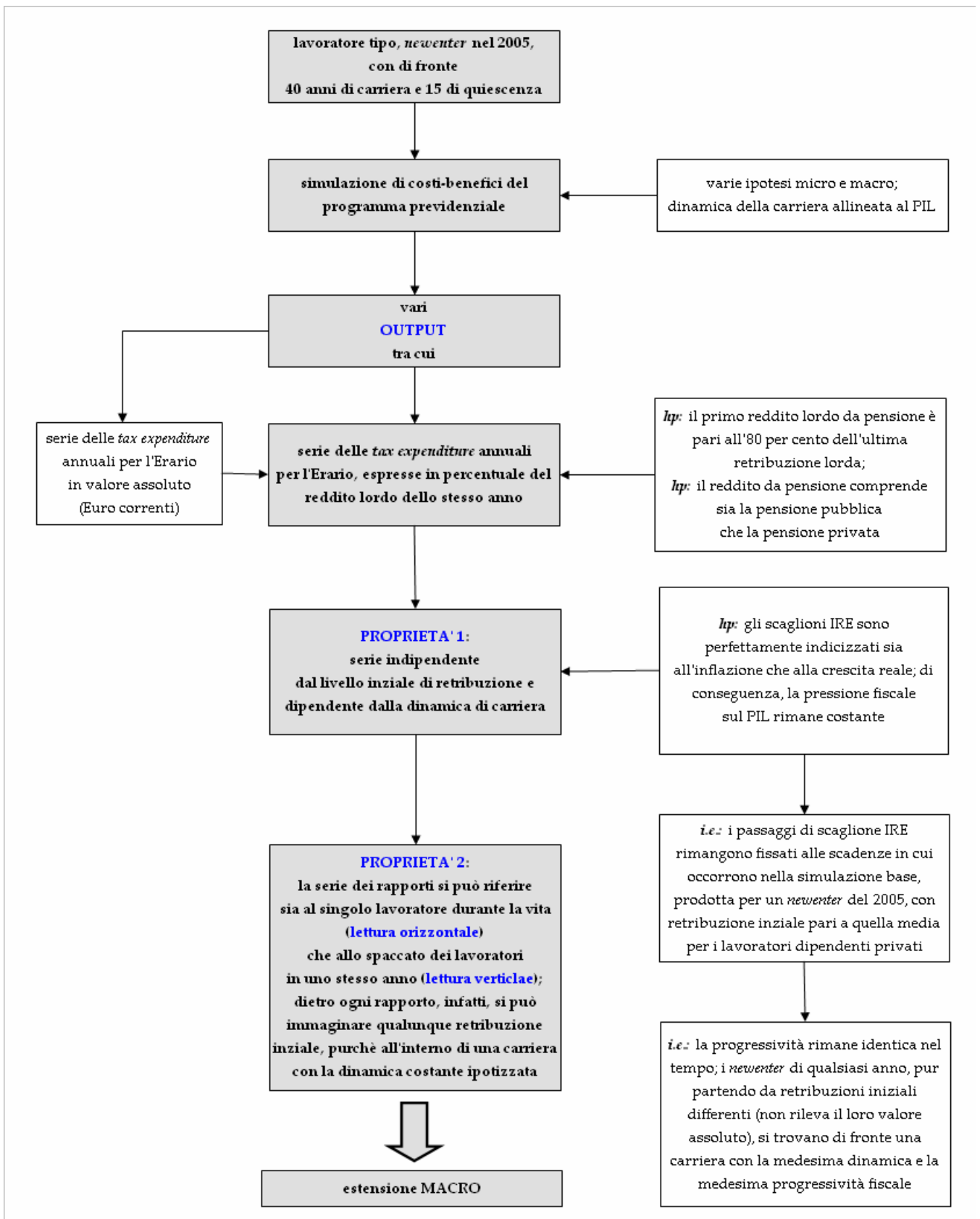
Pur nella parzialità del confronto, i dati OECD offrono delle coordinate di riferimento. In particolare, nel confronto con UK e USA si può fare affidamento sul fatto che, per il lungo periodo di sviluppo, i pilastri privati abbiano raggiunto il regime⁴⁶, e che quindi i loro dati meglio soddisfino il requisito di comparabilità con il dato italiano simulato a regime. Tuttavia, sempre per UK e USA, il diverso ruolo assegnato ai pilastri privati, sia in termini di platea di destinatari che di punti percentuali di retribuzione da sostituire all'entrata in quiescenza, rendono necessaria una attenta interpretazione dei dati (*cfr. supra* “Possibili sviluppi”). I confronti, poi, con gli altri Paesi necessiterebbero anch'essi di approfondimenti sullo specifico livello di sviluppo e diffusione dei pilastri privati.

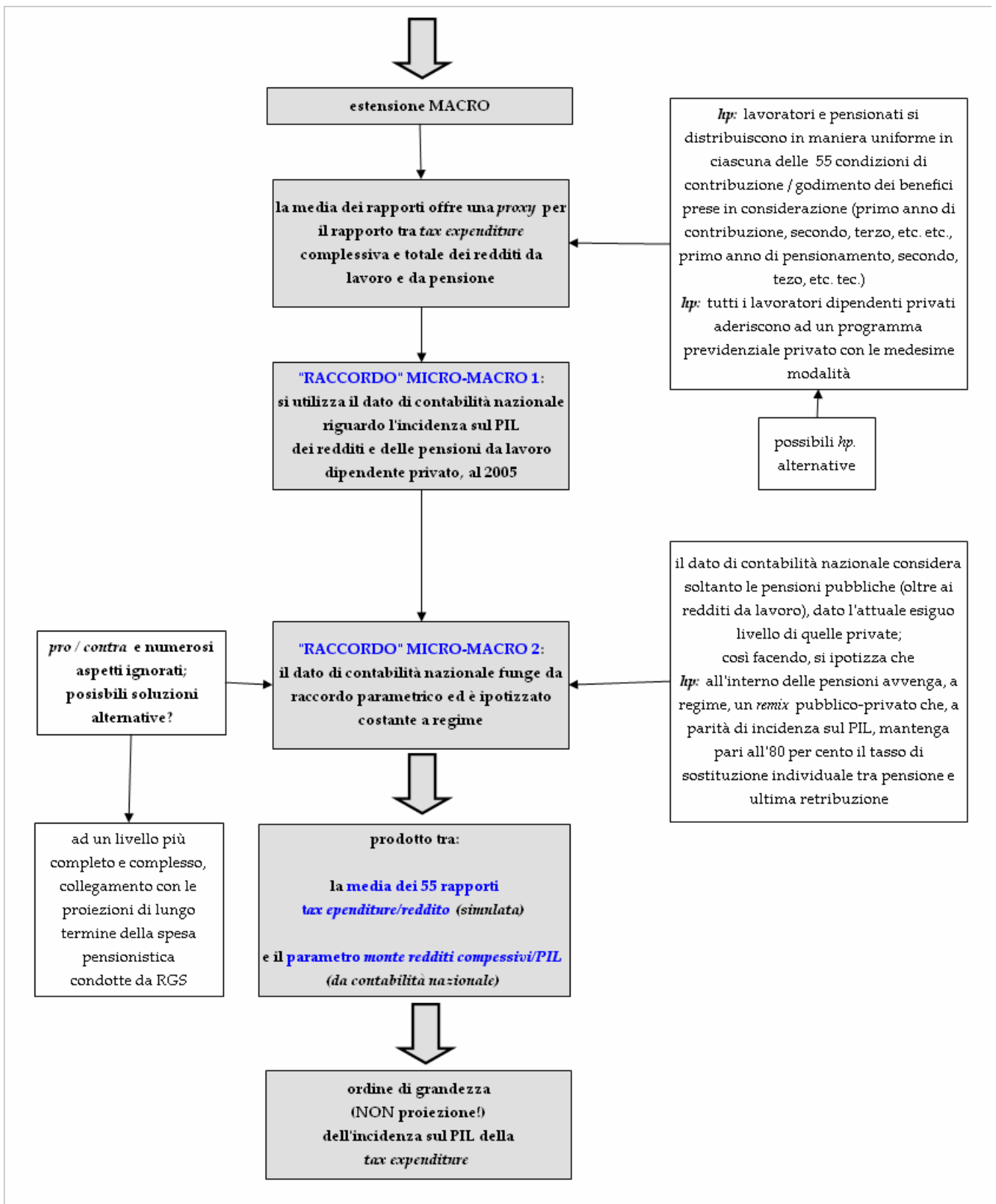
⁴⁴ E' questo uno dei motivi, per esempio, per cui anche Paesi in cui le pensioni private hanno da tempo raggiunto un significativo livello di sviluppo (come la Svezia) non sono coperti dall'analisi OECD, oppure per cui la stessa analisi non può essere ripetuta con frequenza (*i.e.* non si tratta di ripetere “meccanicisticamente” uno stesso *set* computazionale; come per l'Olanda, presente nel 2001 e assente nel 2005).

⁴⁵ Questa osservazione rientra nel più ampio filone della letteratura economica, teorica ed empirica, che valuta l'incisività delle agevolazioni fiscali nell'indurre scelte private. La rilevanza delle variabili di contesto rimane inevitabilmente elevata, sia quando queste concorrono a rendere risolutivo un leggero sforzo fiscale, sia quando, invece, si presentano come ostacoli in grado di annullare la disponibilità delle agevolazioni fiscali o come fattori che ne disperdono l'efficacia (si pensi, per esempio, all'incompletezza o alla rigidità della normativa, oppure a resistenze di tipo “ideologico-culturale”).

⁴⁶ La definizione di regime non riguarda la transizione demografica, ma lo sviluppo dei pilastri privati e il loro funzionamento avviato in tutte le fasi.

APPENDICE 3: Schema di simulazione





PRINCIPALI RIFERIMENTI

COVIP – Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione, “*Relazione Annuale*”, vari anni
[www.covip.it/RelazioneAnnuale2004.htm]

Cozzolino M., Di Nicola F., Raitano M., “*Il trasferimento del TFR ai Fondi Pensione: le preferenze dei lavoratori tra incentivi e incertezze*”, collana Working Paper MEFOP, n. 12-2006

Decreto Legislativo del 5 Dicembre 2005, n. 252, “*Disciplina delle forme pensionistiche complementari*” (Testo Unico della Previdenza Complementare – TUP) [e leggi collegate]

Giannini S., M. C. Guerra, “*Alla ricerca di una disciplina fiscale per la previdenza complementare*”, in corso di pubblicazione nel volume “*La previdenza complementare in Italia*” edito da Il Mulino

IMF, “*Ageing and pension system reforms: implications for financial markets and economic policies*”, Report prepared for Deputies of the Group of Ten, Settembre 2005
[<http://www.imf.org/external/np/g10/2005/pdf/092005.pdf>]

Ministero dell’Economia e delle Finanze, “*Programma di Stabilità – Aggiornamento del Dicembre 2005*” [www.tesoro.it/web/docu_indici/Progr_stabilita/index.asp]

OECD, “*Net social expenditure – 2nd edition*”, di W. Adema, DEELSA/ELSA/WD(2001)5, 29 Agosto 2001

OECD, “*Tax treatment of private pension savings*” di K. Yoo and A. de Serres, ECO/WKF/(2004)29, Ottobre 2004
[<http://oberon.sourceoecd.org/vl=3086159/cl=14/nw=1/rpsv/cgibin/wppdf?file=5lgsjhvj75s5.pdf>]

OECD, “*Net social expenditure – 2005 edition*”, di W. Adema and M. Ladaïque, DEELSA/ELSA/WD(2001)5, Agosto 2005
[www.oecd.org/dataoecd/56/2/35632106.pdf]

Pizzuti F. R., “*Rapporto sullo stato sociale. Anno 2005*”, UTET, Torino, in pubblicazione

Ragioneria Generale dello Stato, “*Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e sanitario*”, Rapporto n. 7, Dicembre 2005
[www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Norme-e-do/Spesa-soci/ATTIVITA--/index.asp]

Raitano M., “*L’opting-out previdenziale e le scelte di adesione nel Regno Unito*”, Quaderno SIEP n. 387/2004,
[<http://www.unisi.it/criss/download/meeting2004/papers/raitano.pdf>]

Pammolli F., N. C. Salerno, “*Le imprese e il finanziamento del pilastro privato*”, Nota CERM n. 8/05, www.cermlab.it

Pammolli F., N. C. Salerno, “*La nuova fiscalità della previdenza complementare per il lavoratore, l’impresa e l’Erario*”, Quaderno CERM n. 1/06, www.cermlab.it

CERM © 2005
versione per la trasmissione digitale

CERM - Competitività, Regolazione, Mercati

via Poli 29 - 00187 ROMA
www.cermlab.it

LE PUBBLICAZIONI CERM:

NOTE QUADERNI MONOGRAFIE RAPPORTI

