

Effetti sull'occupazione della riduzione dei costi indiretti del lavoro per i datori di lavoro

Introduzione

In tutti i paesi sviluppati, la pressione fiscale sul lavoro costituisce una parte sostanziale dei costi complessivi del lavoro. La riduzione delle imposte sul lavoro, in particolare per i datori di lavoro, potrebbe essere una delle modalità attraverso cui indurre i datori di lavoro ad assumere un maggior numero di lavoratori o a mantenere personale che altrimenti avrebbe dovuto essere licenziato. I sussidi all'occupazione per l'assunzione di nuovi lavoratori operano in maniera simile, aumentando gli incentivi ai datori di lavoro per creare nuovi posti di lavoro. I due tipi di misure – incentivi all'occupazione e riduzione dei costi indiretti del lavoro per i datori di lavoro – sono stati impiegati in molti Stati membri dell'UE dall'inizio della crisi. Tali misure sono state utilizzate sia come incentivo alla crescita della domanda generale di lavoro ovvero mirate a categorie specifiche. Si tratta spesso di gruppi che possiedono un legame ridotto con il mercato del lavoro come i giovani, coloro che possiedono un basso livello di competenze o lavoratori a bassa retribuzione, nonché i disoccupati di lunga durata.

L'obiettivo principale della presente relazione è valutare l'efficacia degli incentivi per i datori di lavoro nel generare risultati positivi per il mercato del lavoro. La relazione riassume lo stato attuale delle conoscenze in materia di efficacia dei cambiamenti dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro, nonché delle imposte sui salari e degli incentivi funzionalmente equivalenti per il datore di lavoro, quali interventi politici volti a generare posti di lavoro. La valutazione ha coinvolto l'analisi di 68 valutazioni di interventi politici specifici metodologicamente solide, compresa una meta-analisi dettagliata. Le valutazioni hanno esaminato in larga misura le politiche attuate negli Stati membri dell'UE a partire dal 2000. La relazione presenta altresì una panoramica delle più recenti politiche (2008-2014) attuate in differenti Stati membri.

Contesto delle politiche

In un periodo di tassi elevati di disoccupazione, forti pressioni fiscali e lenta crescita economica, i responsabili politici dell'UE hanno evidenziato l'importanza dell'individuazione di riforme politiche – comprese quelle per la tassazione del lavoro – che siano favorevoli alla crescita e all'occupazione. Ciò è stato argomento di discussione comune del processo di coordinamento delle politiche del semestre europeo dell'UE. Negli ultimi anni, le raccomandazioni specifiche per paese destinate a molti Stati membri hanno incluso orientamenti mirati circa le riforme per il sistema della tassazione del lavoro, con particolare riferimento allo spostamento della pressione fiscale dal lavoro verso altre basi imponibili. Vi rientrano le imposte sui beni immobili, le imposte ambientali e quelle relative alle spese dei consumatori. In un contesto di calo della domanda di lavoro, particolare attenzione è rivolta alla riduzione degli oneri fiscali per i datori di lavoro, in particolare nel periodo compreso tra il 2011 e il 2013-2014. Come indicato dalla revisione delle politiche, è stata rilevata una maggiore tendenza, rispetto al passato, nel definire misure specifiche – nonostante le categorie interessate non siano sempre quelle in cui la letteratura di valutazione indica la probabilità di ottenere effetti sull'occupazione maggiormente positivi.

Risultati principali

Nell'ambito del lavoro di valutazione svolto, gli effetti sull'occupazione, derivanti dall'abbassamento della quota dei contributi sociali a carico del datore di lavoro o di equivalenti funzionali come i sussidi all'assunzione, tendono a essere modesti. Nella meta-analisi condotta, in poco più del 40 % delle previsioni relative agli effetti sull'occupazione, non è stato individuato alcun impatto positivo. Tuttavia, la politica è efficace quando funziona: nei casi in cui si è verificato un esito occupazionale positivo, questo è stato fortemente positivo.

Le politiche mirate a gruppi specifici sono state più efficaci rispetto a quelle generiche o non mirate. I gruppi destinatari che hanno le maggiori probabilità di trarne vantaggio sono i disoccupati di lunga durata e i lavoratori dipendenti titolari di un contratto di lavoro a tempo determinato (trasformazione a status permanente). Le riforme indirizzate ai lavoratori giovani e anziani e quelle indirizzate a gruppi specifici di imprese (classificate per settore, dimensione dell'impresa o regione) sono risultate meno efficaci.

I risultati della meta-analisi indicano che gli effetti positivi sull'occupazione hanno maggiori probabilità di essere osservati nel breve termine anziché nel medio o nel lungo termine. Tali dati suggeriscono che gli effetti sull'occupazione tendono a dissiparsi nel corso del tempo.

La relazione ha evidenziato altresì potenziali inconvenienti che limitano l'efficacia di tali misure. Sono state espresse particolari preoccupazioni circa lo spreco o l'inefficienza nell'attuazione delle misure, i comportamenti opportunistici da parte delle aziende beneficiarie e i potenziali effetti di compensazione o distorsivi sulle imprese o i soggetti economici non partecipanti. Ognuno di questi fattori può potenzialmente recare pregiudizio al rapporto costo-efficacia delle misure o compromettere gli obiettivi politici. In particolare, sono prevedibili perdite del valore intrinseco rilevanti (posti di lavoro che sarebbero stati creati anche senza il sostegno dei sussidi), sebbene l'attuazione di misure adeguatamente mirate potrebbe ridurre tali perdite.

Spunti per le politiche

- Gli incentivi per i datori di lavoro hanno avuto successo dal punto di vista occupazionale nella maggioranza delle previsioni di valutazione individuale, sebbene non si tratti di una maggioranza preponderante.
- Forti effetti positivi sull'occupazione si sono registrati con più facilità con politiche fondate sulla riduzione dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro (rispetto a misure come i sussidi all'assunzione) e con politiche incorporate in un pacchetto più ampio di misure di riforma (in confronto a misure singole). Tuttavia, nel complesso, sembrano esserci pochi elementi che inducano a pensare che tra tutte le politiche prese in esame, ne esista una in grado di portare sistematicamente a effetti occupazionali più positivi rispetto a qualsiasi altra.
- Occorre finanziare la riduzione delle imposte per i datori di lavoro o l'aumento dei sussidi. I requisiti per la neutralità di bilancio, un vincolo particolarmente importante in un momento di forte contrazione della spesa pubblica, potrebbero richiedere nuove imposte, per esempio sulle spese dei consumatori. I conseguenti effetti secondari sull'occupazione potrebbero compensare i benefici risultanti dalle riduzioni delle aliquote d'imposta per i datori di lavoro.
- Detti effetti potenziali di compensazione – oltre che perdite del valore intrinseco ed effetti di spostamento – non sono facili da prevedere, sebbene risultino fondamentali alla realizzazione di una valutazione efficace dei costi-benefici di tali interventi politici. Esiste un numero molto limitato di valutazioni che comprendono tali calcoli.
- Un contesto macroeconomico positivo sembra migliorare le probabilità che le misure per la riduzione dei costi per i datori di lavoro ottengano il risultato di stimolare l'occupazione.

Quest'ultimo elemento potrebbe essere utilizzato come argomentazione contro l'impiego di tali misure quando in teoria sono ritenute maggiormente appropriate e in pratica maggiormente necessarie – in periodi di recessione o post recessione caratterizzati da un calo della domanda di lavoro. Tale aspetto implica altresì che possano risultare maggiormente efficaci in momenti come quello presente – in cui si assiste a un modesto miglioramento dei risultati e a una modesta crescita dell'occupazione.

Ulteriori informazioni

Il testo integrale della relazione "Employment effects of reduced employer non-wage labour costs" (Effetti sull'occupazione della riduzione dei costi indiretti del lavoro per i datori di lavoro) è disponibile all'indirizzo <http://www.eurofound.europa.eu/publications>

Per ulteriori informazioni, contattare John Hurley, responsabile della ricerca, all'indirizzo joh@eurofound.europa.eu