

Poveri da giovani, poveri da anziani?

Prospettive pensionistiche e valutazione dei possibili interventi

Michele Raitano

Università di Roma “La Sapienza”

20 Marzo 2018

Outline

- Una premessa sulla sostenibilità del sistema contributivo e sull'omogeneità dell'occupabilità degli anziani
- Contributivo e tutela dei rischi
- Simulazioni di pensioni attese per individui rappresentativi
- L'evidenza delle effettive accumulazioni delle prime coorti del contributivo
- Quali possibili interventi di policy per tutelare i possibili futuri «pensionati poveri»? Una valutazione di misure alternative => l'idea di pensione contributiva di garanzia

Una premessa sulla sostenibilità

- “Per definizione” nel contributivo la spesa è sostenibile (a meno di alcune technicalità).
- Rendimento legato al PIL e revisione dei CT fissano le dimensioni della torta destinata ai pensionati. Modifiche del quadro macro e invecchiamento cambiano solo le dimensioni delle singole fette.
- Sostenibilità di lungo periodo garantita per definizione e confermata da tutti i documenti ufficiali, anche europei.
- Adeguatezza legata a problematiche “macro” e “micro” => nessuna condivisione di rischi individuali ed aggregati.
- Nel contributivo “per definizione” allungare l’età pensionabile riduce i problemi di inadeguatezza; ma tutti possono “liberamente” scegliere di proseguire l’attività (a prescindere da problematiche macroeconomiche)?

L'omogeneità dell'età pensionabile

- Welfare state dovrebbe tutelare contro rischi per natura eterogenei.
- Omogeneità e problemi per efficienza – produttività e occupazione giovanile – ed equità.
- Requisiti crescenti per aspettativa di vita, ma chiara evidenza di mortalità differenziale e che salute varia in modo “non lineare” se aumenta età di lavoro.
- Estrema difficoltà di definire requisiti e CT differenziati, così come nelle differenziazioni per gravosità e usura.
- Principio dell'APE sociale giusto (così come quello aziendale e l'esclusione di aumenti di requisiti per alcune categorie), ma contano i dettagli nei requisiti inseriti per ridurre la spesa.
- Per APE volontaria, criticità/inefficacia dovute a intervento delle banche per superare vincoli UE.

Età di ritiro come variabile di scelta?

Quali fattori influenzano il lavoro degli anziani? Domanda o offerta? Chi cumula pensione e lavoro? Come varia l'occupazione degli anziani per titolo di studio?

L'età di ritiro è una variabile di scelta individuale?

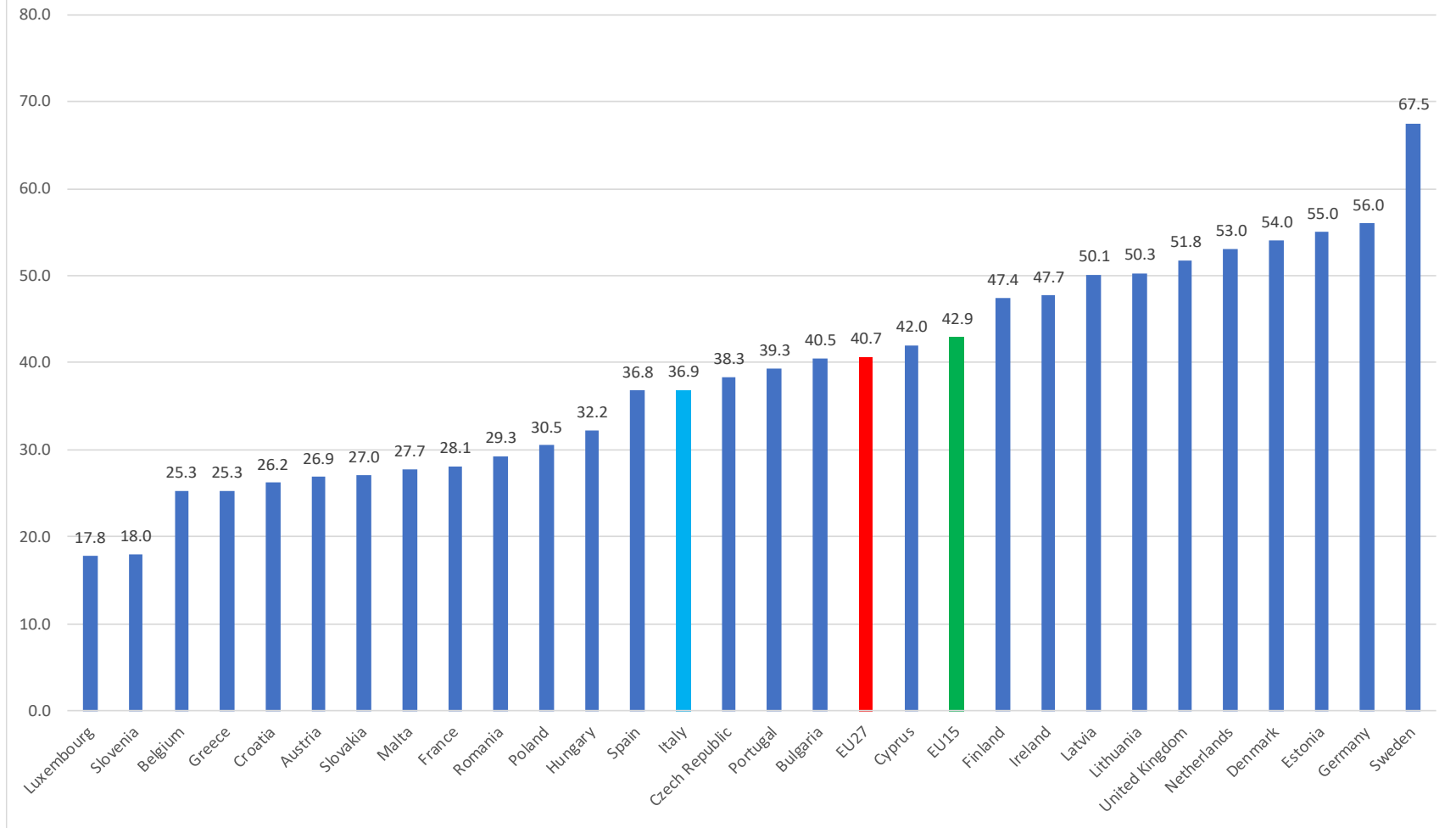
Eterogeneità delle situazioni individuali sulla possibilità di continuare l'attività => policy complesse e differenziate.

Criticità particolari, correnti e prospettiche per:

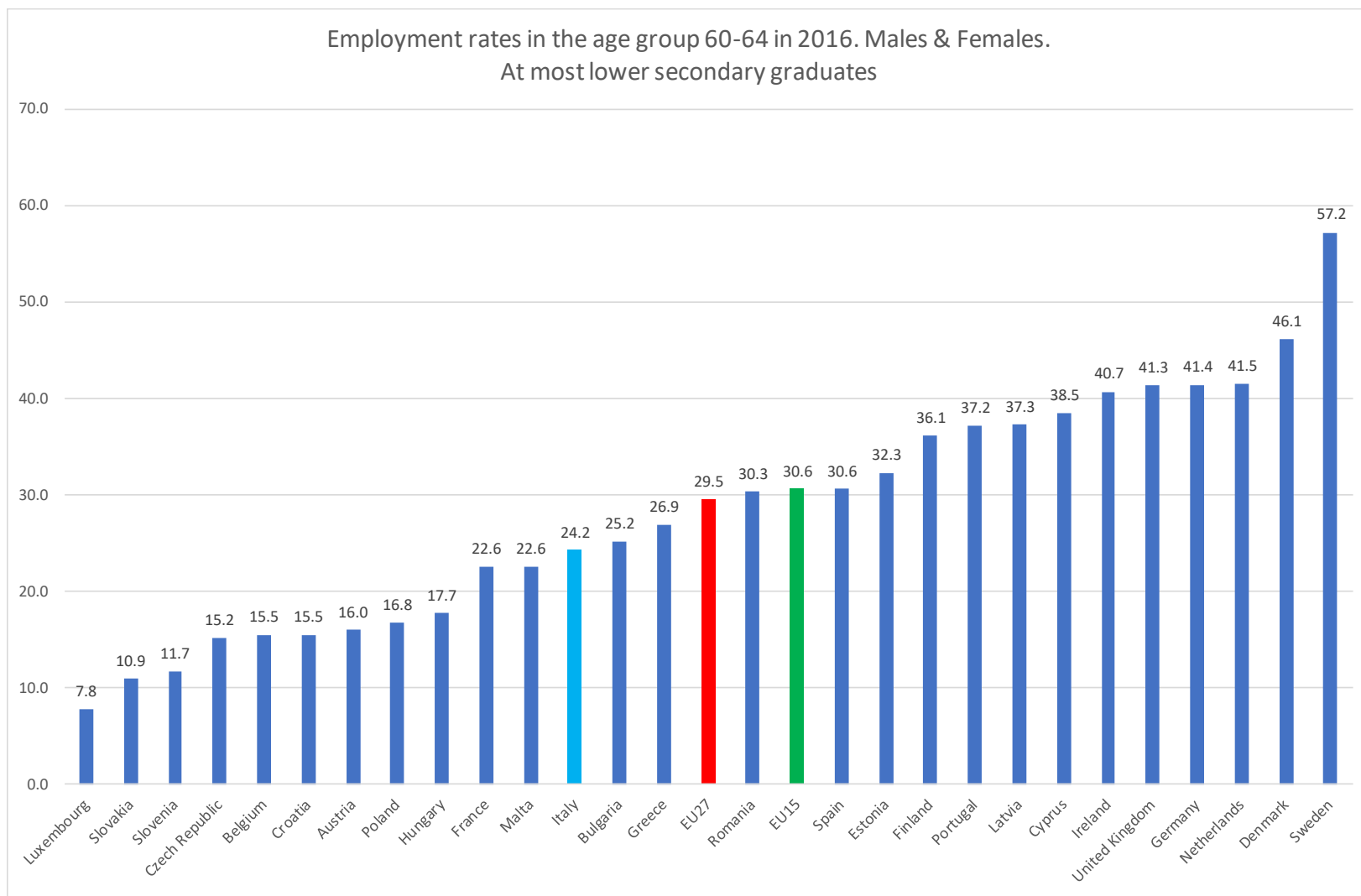
- Chi è già stato espulso dal mercato del lavoro.
- Chi potrebbe incontrare difficoltà a proseguire l'attività per =>
 - a) Bassa domanda di lavoro da anziano (unskilled).
 - b) Problemi di salute (aggravati dal lavoro) e lavori usuranti.
 - c) “Vincoli familiari” e necessità di cura.

Totale

Employment rates in the age group 60-64 in 2016. Males & Females.
All educational groups

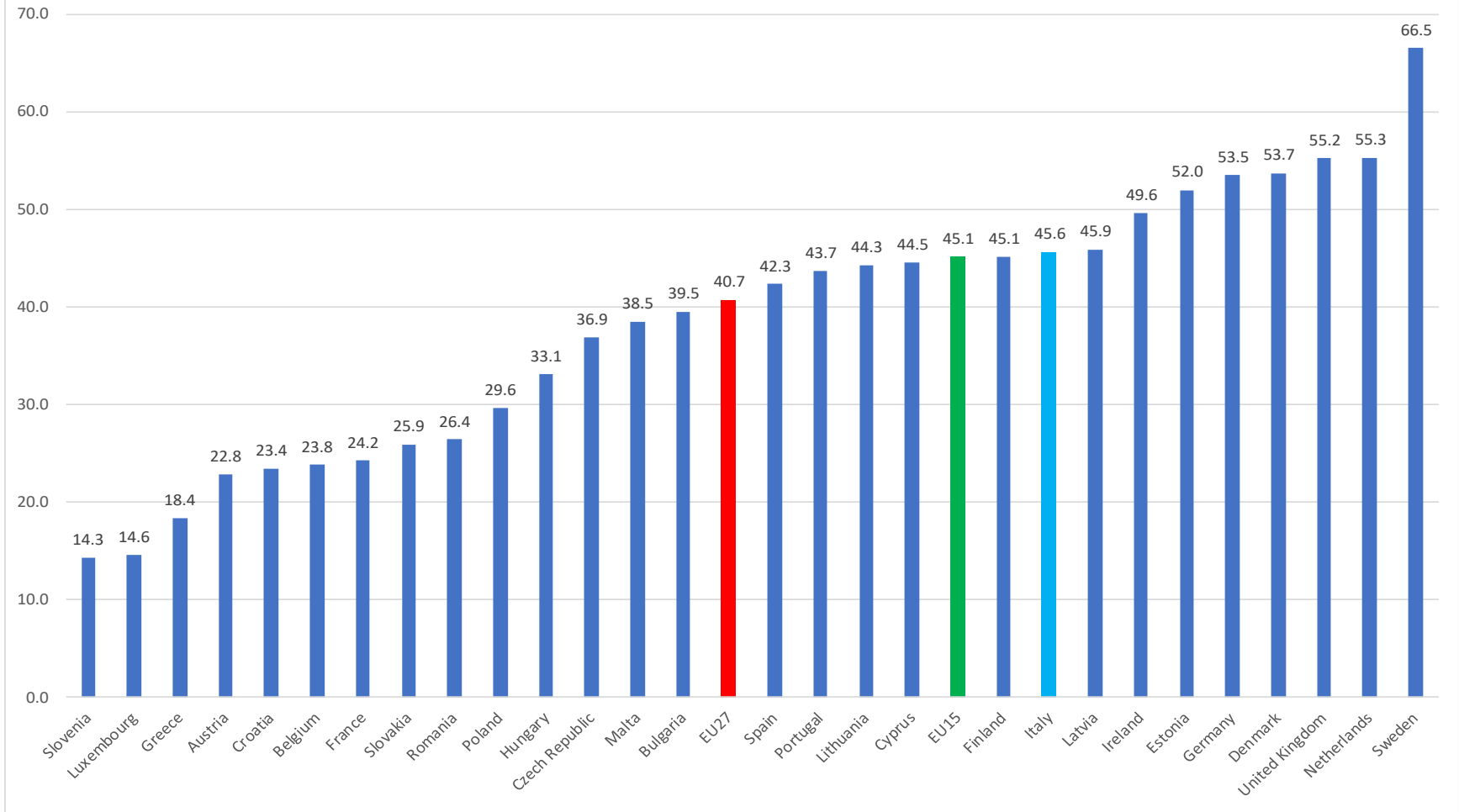


Al più scuola media



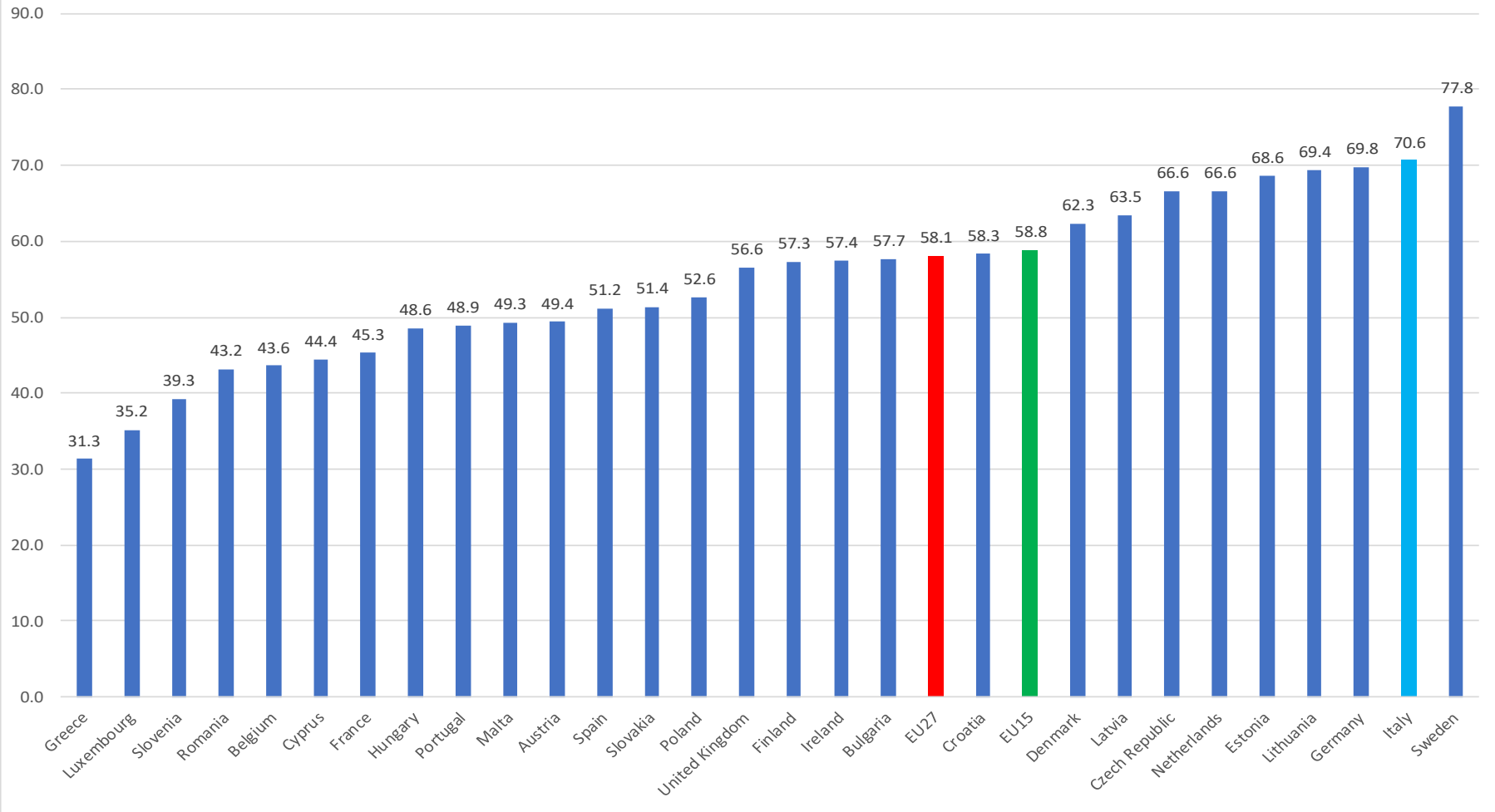
Secondaria superiore

Employment rates in the age group 60-64 in 2016. Males & Females.
Upper secondary graduates

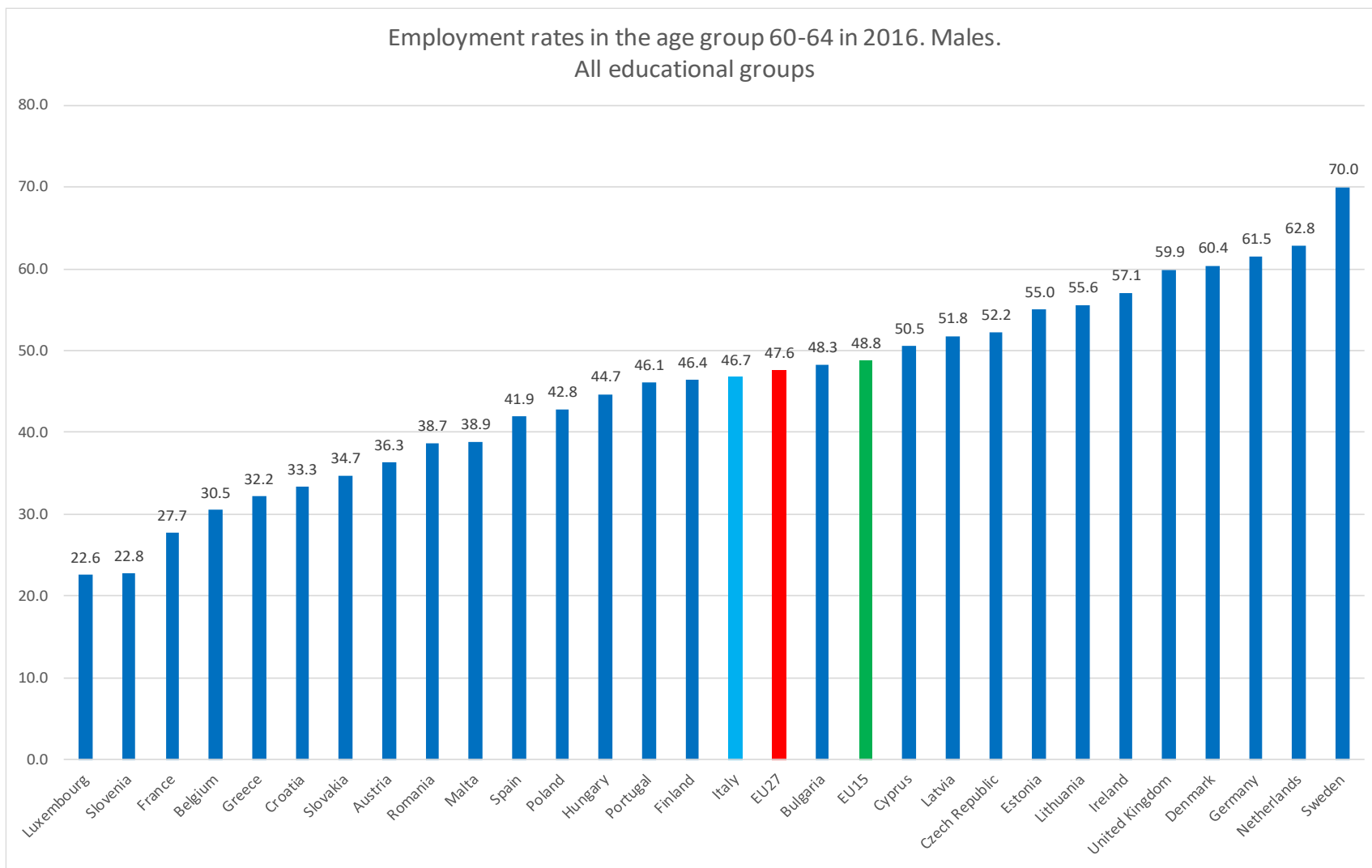


Laurea

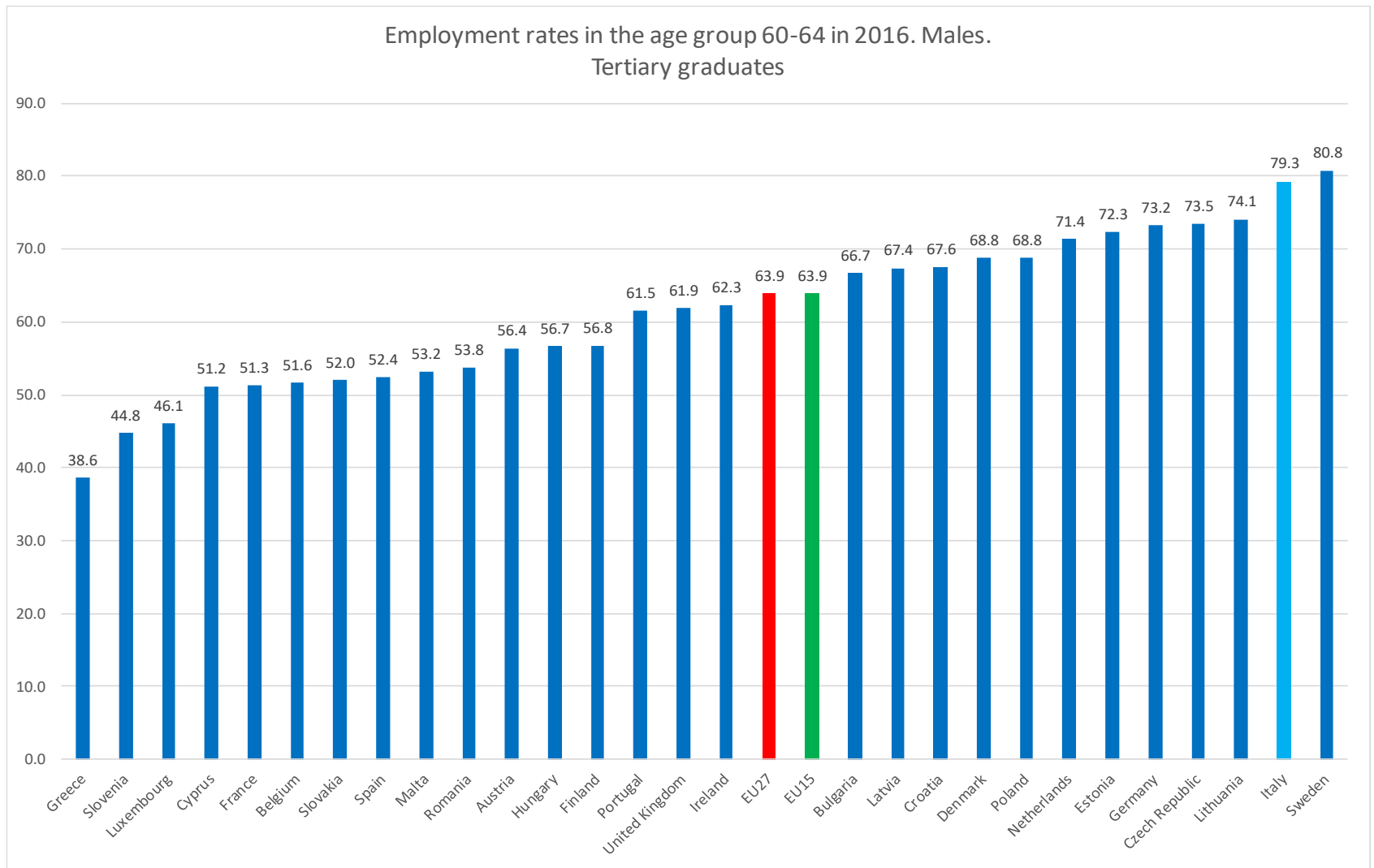
Employment rates in the age group 60-64 in 2016. Males & Females.
Tertiary graduates



Totale istruzione. Uomini



Laureati. Uomini



I «requisiti regressivi» introdotti nel 2011

- Nel contributivo, non ha senso inserire requisiti di età (e tantomeno crescenti)
- Cancellazione, rispetto alla Dini, di forme effettive di flessibilità dell'età di ritiro.
- La flessibilità diventa accessibile solo a chi ha un reddito elevato ($P > 2,8AS$).
- Reintroduzione dell'anzianità minima a 20 anni (vincolo per donne, immigrati, parasubordinati).
- Ridotto fortemente cumulo fra pensione e assistenza.
- Età di uscita altissima per chi ha basse pensioni o anzianità.
- Ma sono proprio i più deboli a essere vincolati nelle uscite e ad avere più difficoltà di incontro di adeguata Ld.

La riforma ha ridotto il rischio di essere pensionati poveri aumentando quello di essere anziani senza lavoro (con limitati ammortizzatori e senza welfare di cura).

Decontribuzione e fondi pensione?

- Decontribuzione (con opting out) ha 3 limiti:
 - Trasferimento da salari a profitti
 - Elevati costi per il bilancio pubblico
 - Limitata elasticità delle scelte di imprese al costo del lavoro
- In generale, opting out favorisce i più abbienti (anche tramite agevolazioni fiscali).
- Problemi di tassazione della previdenza integrativa (EET come sistema ottimale, in Italia ibrido ETE).
- Previdenza integrativa spiazzata dalla riforma del 2011:
 - Non serve più a lavoratori standard (se non per fisco)
 - Inaccessibile (per sua natura) ai più svantaggiati che se ne beneficerebbero

Contributivo e tutela dei rischi

- Contributivo migliora incentivi individuali all'attività e cancella forme di regressività e di opportunismo del vecchio sistema ...
- ... ma pensione come mero specchio dei risultati del mercato del lavoro, dell'individuo e della sua generazione.
- => nessuna forma di assicurazione dentro al sistema contro eventi avversi (individuali o sistemici: PIL e demografia)
- => nessuna forma di redistribuzione esplicita (solo assegno sociale assistenziale)
- Sistemi incentivanti possono essere completamente neutrali dal punto di vista distributivo e non assicurare contro eventi avversi.

L'equità nel contributivo (a)

- Al di là delle technicalità, ogni euro di contributo riceve lo stesso tasso di rendimento, tenendo conto anche dell'età di ritiro.
- Basta la neutralità attuariale per realizzare un'effettiva giustizia distributiva?
- Si realizza sempre l'incentivo a «make contribution pay»?
- Basta aumentare l'età pensionabile per cancellare i rischi di pensioni inadeguate?

L'equità nel contributivo (b)

- Che si intende per equità nel contributivo? Equità sostanziale o neutralità attuariale? Ma si realizza un'effettiva equità attuariale?
- Due elementi da valutare:
 - A. Meccanismi alla base dell'accumulazione di contributi: quanto sono "eque" e da cristallizzare le differenze nelle carriere?
 - B. Mortalità differenziale per cause socio-economiche: tenendo conto delle aspettative di vita differenziate si realizza l'equità attuariale fra contributi e prestazioni nel ciclo di vita? .

Le simulazioni delle pensioni attese per «carriere tipo»

- Prestazioni valutate al lordo delle imposte sulla base di 2 indicatori: i) tasso di sostituzione; ii) rapporto fra pensione e assegno sociale.
- Individui entrati in attività nel 1996 a 24 anni.
- Diverse ipotesi su dinamica salariale individuale e caratteristiche della carriera.
- Come si distribuirà la forza lavoro italiana nelle diverse ipotesi di carriera?

Requisiti attesi per le prime coorti contributive

- 69 anni, con almeno 20 anni di anzianità e una pensione di importo non inferiore a 1,5 volte l'assegno sociale.
- 66 anni, con almeno 20 anni di anzianità e una pensione di importo non inferiore a 2,8 volte l'assegno sociale.
- 73 anni, con anzianità non inferiore a 5 anni (ma inferiore a 20) e con un importo di pensione non superiore a 1,5 volte l'assegno sociale (che, in assenza di altri redditi, verrà erogato a partire dai 69 anni).
- Indipendentemente da età e importo si potrà ottenere la "pensione anticipata" in presenza di 44 o 45 anni di contribuzione (rispettivamente se donna o uomo).

Le pensioni attese: carriere continue

Tasso di sostituzione lordo			
	Bassa dinamica ²	Media dinamica ³	Alta dinamica ⁴
66	76.4%	68.9%	62.5%
67	81.3%	73.2%	66.1%
68	86.6%	77.8%	70.2%
69	92.5%	82.8%	74.5%
Rapporto pensione/assegno sociale			
	Bassa dinamica ²	Media dinamica ³	Alta dinamica ⁴
66	2.79	4.10	5.67
67	2.96	4.35	6.03
68	3.13	4.63	6.43
69	3.33	4.93	6.86

¹ Inizio attività nel 1996 a 24 anni di età. Crescita del Pil nominale effettivo fino al 2017, ipotizzato pari al 3% annuo dal 2018 in poi, con tasso di inflazione annuo del 2%. Coefficienti di trasformazione attesi nel 2040. ² Crescita annua del salario nominale dello 0,5% inferiore a quella del Pil nominale e salario annuo nel 1996 di 15.000 Euro. ³ Crescita annua del salario nominale uguale a quella del Pil nominale e salario annuo nel 1996 di 20.000 Euro. ⁴ Crescita annua del salario nominale dello 0,5% maggiore di quella del Pil nominale e salario annuo nel 1996 di 25.000 Euro.

Fonte: nostre elaborazioni.

Le pensioni attese: carriere discontinue da dipendente

Tasso di sostituzione lordo			
	Sempre full-time con 1 anno di "buco" ogni 5 anni ³	Sempre full-time con 1 anno di "buco" ogni 3 anni ⁴	Sempre part-time con 1 anno di "buco" ogni 3 anni ⁵
66	70.1%	66.7%	66.7%
67	74.7%	71.2%	71.2%
68	79.8%	76.2%	76.2%
69	85.3%	81.5%	81.5%
Rapporto pensione/assegno sociale			
	Sempre full-time con 1 anno di "buco" ogni 5 anni ³	Sempre full-time con 1 anno di "buco" ogni 3 anni ⁴	Sempre part-time con 1 anno di "buco" ogni 3 anni ⁵
66	2.17	1.90	1.27
67	2.30	2.02	1.34
68	2.44	2.10	1.40
69	2.60	2.23	1.49

¹ Inizio attività nel 1996 a 24 anni di età. Crescita annua del salario nominale dello 0,5% inferiore a quella del Pil nominale. Crescita del Pil nominale effettivo fino al 2017, ipotizzato pari al 3% annuo dal 2018 in poi, con tasso di inflazione annuo del 2%. Coefficienti di trasformazione attesi nel 2040. ² Salario annuo nel 1996 di 15.000 Euro, ogni 5 anni di lavoro si registra un anno di assenza di lavoro e contribuzione. ³ Salario annuo nel 1996 di 15.000 Euro, ogni 3 anni di lavoro si registra un anno di assenza di lavoro e contribuzione. ⁴ Salario annuo nel 1996 di 10.000 Euro, ogni 3 anni di lavoro si registra un anno di assenza di lavoro e contribuzione.

Fonte: nostre elaborazioni.

Le pensioni attese: collaboratore parasubordinato fino al 2017

Tasso di sostituzione lordo			
	Carriera piena	1 anno di "buco" ogni 5 anni	1 anno di "buco" ogni 3 anni ²
66	60.1%	53.8%	50.8%
67	64.3%	57.7%	54.7%
68	68.9%	62.0%	58.5%
69	74.0%	66.7%	63.0%
Rapporto pensione/assegno sociale			
	Carriera piena	1 anno di "buco" ogni 5 anni	1 anno di "buco" ogni 3 anni ²
66	2.20	1.66	0.96
67	2.34	1.78	1.03
68	2.49	1.90	1.07
69	2.66	2.03	1.15

¹ Inizio attività nel 1996 a 24 anni di età con un salario annuo di 15.000 Euro. Crescita annua del salario nominale dello 0,5% inferiore a quella del Pil nominale. Crescita del Pil nominale effettivo fino al 2017, ipotizzato pari al 3% annuo dal 2018 in poi, con tasso di inflazione annuo del 2%. ² Inizio attività con un salario annuo di 10.000 Euro. Coefficienti di trasformazione attesi nel 2040. *Fonte: nostre elaborazioni.*

Le criticità del contributivo

- Per definizione nessun problema di sostenibilità finanziaria.
- Rischi sistemici: crescita di PIL e longevità (CT).
- Rischi individuali: legati alla carriera individuale.
- NDC è specchio del LM => P dipende da C dell'intera vita=>
 1. frequenza dell'occupazione (buchi e no AASS);
 2. aliquote;
 3. livelli salariali (in primis per i part-time).
- Lavoratori più fragili penalizzati sulle 3 dimensioni.
- Nessuna condivisione di rischi sistemici e individuali.
- Unica (debole) tutela, l'assegno sociale, *means tested*.
- Neutralità distributiva apparente, ma varie forme di redistribuzione implicita "regressiva" derivanti dai CT.
=> *Neutralità attuariale non vuol dire equità!*

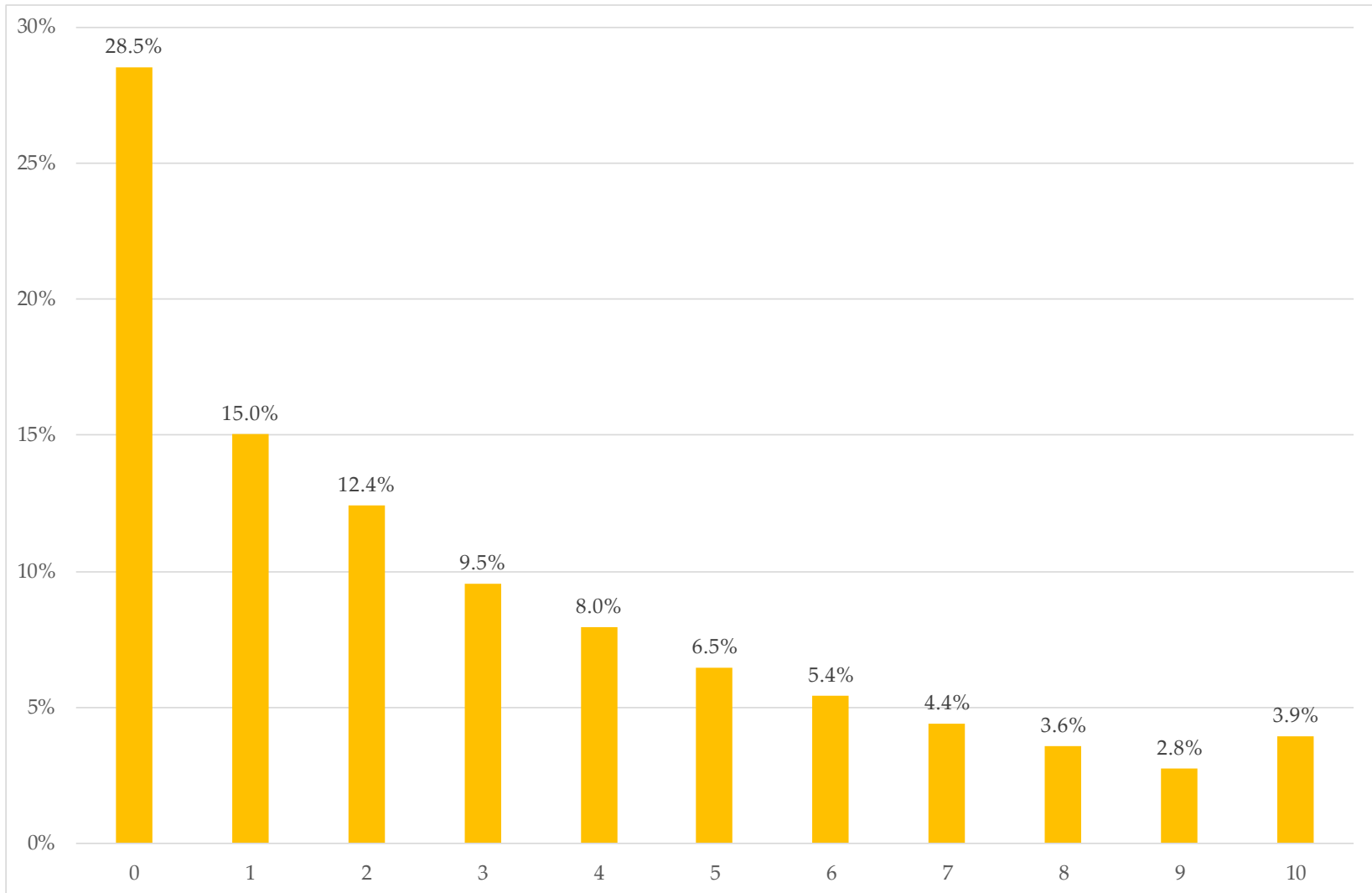
Le principali problematiche strutturali

- A parità di “rischi aggregati”, l’adeguatezza dell’NDC dipende dalla coesistenza con un LM “adeguato”.
- Con lunghi periodi lavorativi e contribuzioni corpose non emergono rischi di pensioni inadeguate => non è l’NDC in sé il problema (nel dopoguerra avrebbe garantito pensioni elevate), ma la sua coesistenza con LM pieno di disparità (e con un quadro macro di bassa crescita).
- Principali domande da porsi (anche per la policy) :
 1. “Quante/i riusciranno a versare a lungo adeguate contribuzioni?”
 2. “Quante/i e perché riusciranno a lavorare fino a 70 anni?”
 3. “Da cosa derivano basse contribuzioni vitali nel LM?”

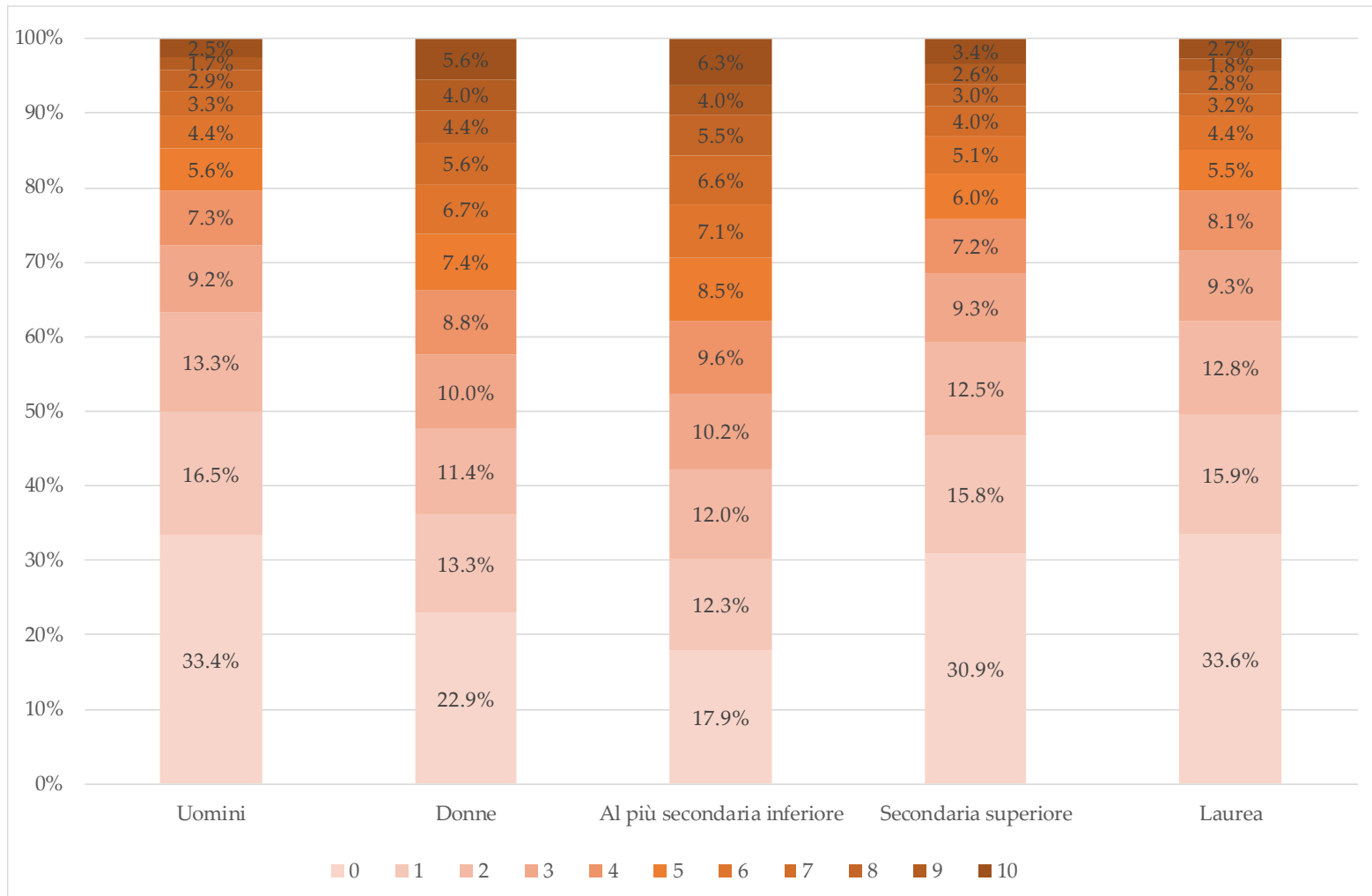
Le accumulazioni di contributi post 1996

- Campione INPS-SILC di neo-entrati fra il 1996 e il 2001 seguiti per i 10 anni successivi.
- Quanto sono effettivamente diffusi i rischi di bassa contribuzione e accumulazione? Rischi legati a:
 1. Anni con bassi o nulli salari.
 2. Anni con buchi contributivi.
 3. Anni con basse aliquote.
 4. Montante relativo effettivamente accumulato.
- Accumulazione valutata rispetto a un “sempre dipendente mediano a tempo pieno”.

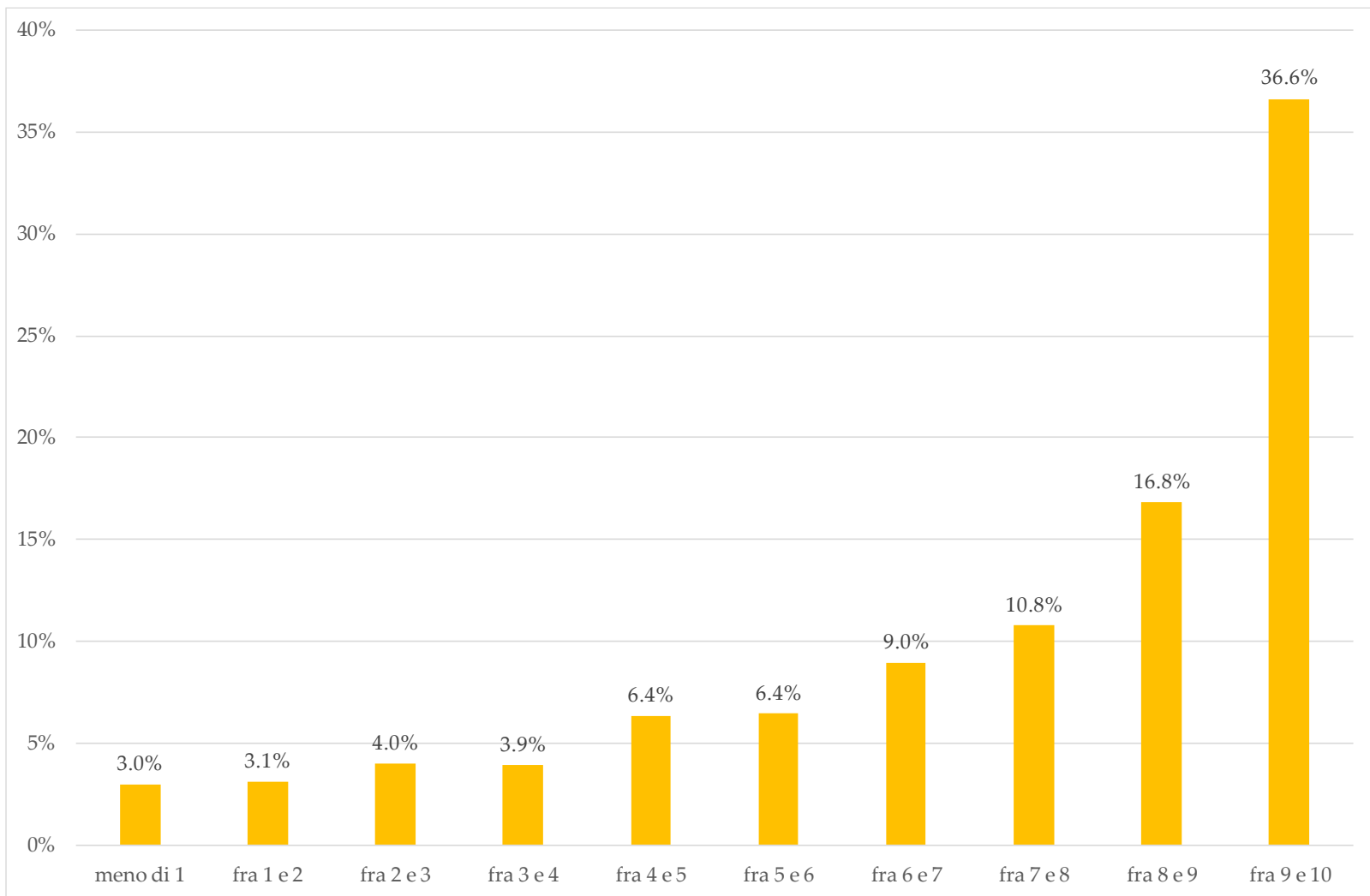
Numero di anni da working poor



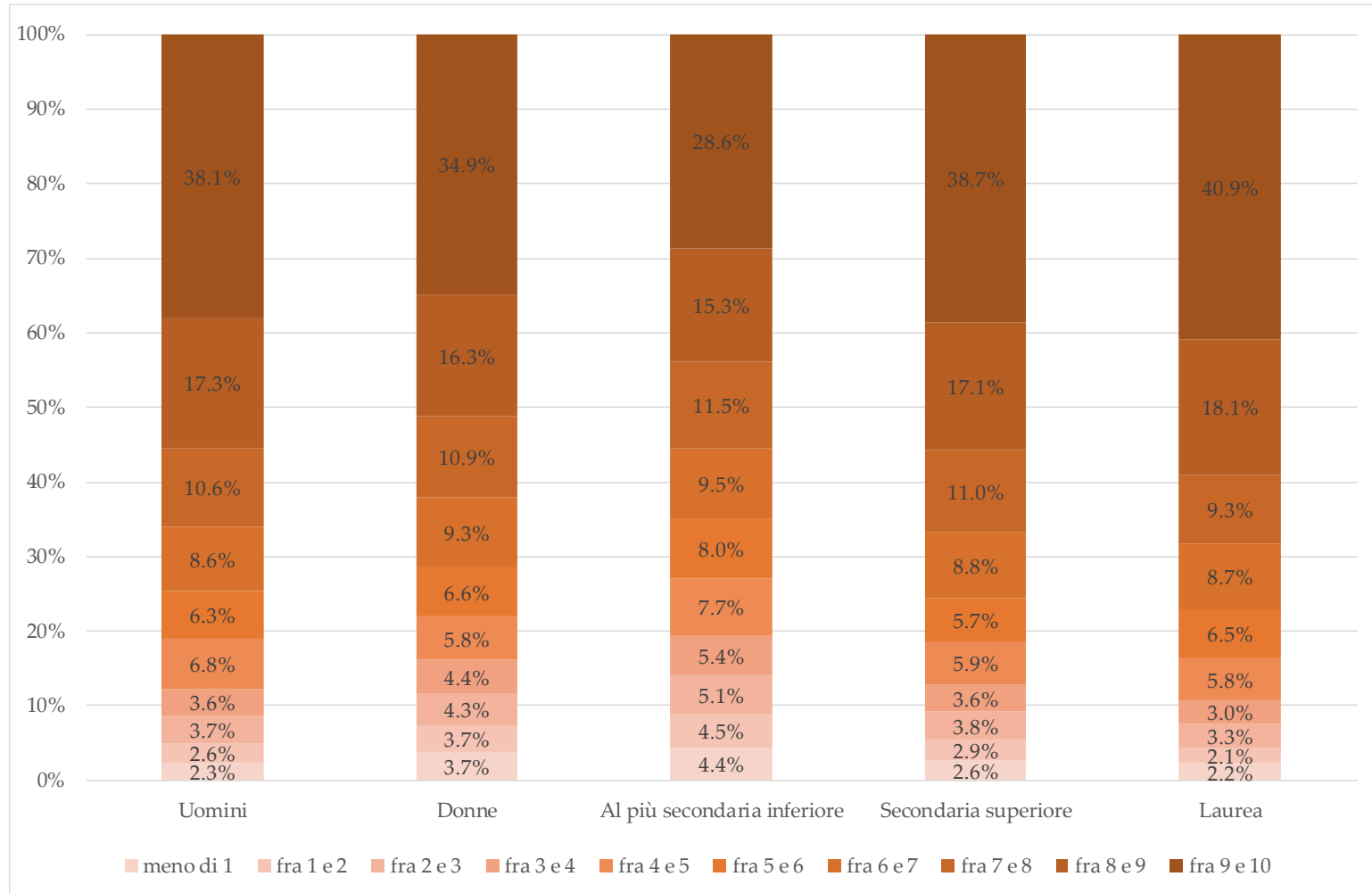
Distribuzione dei periodi a basso salario per caratteristiche individuali



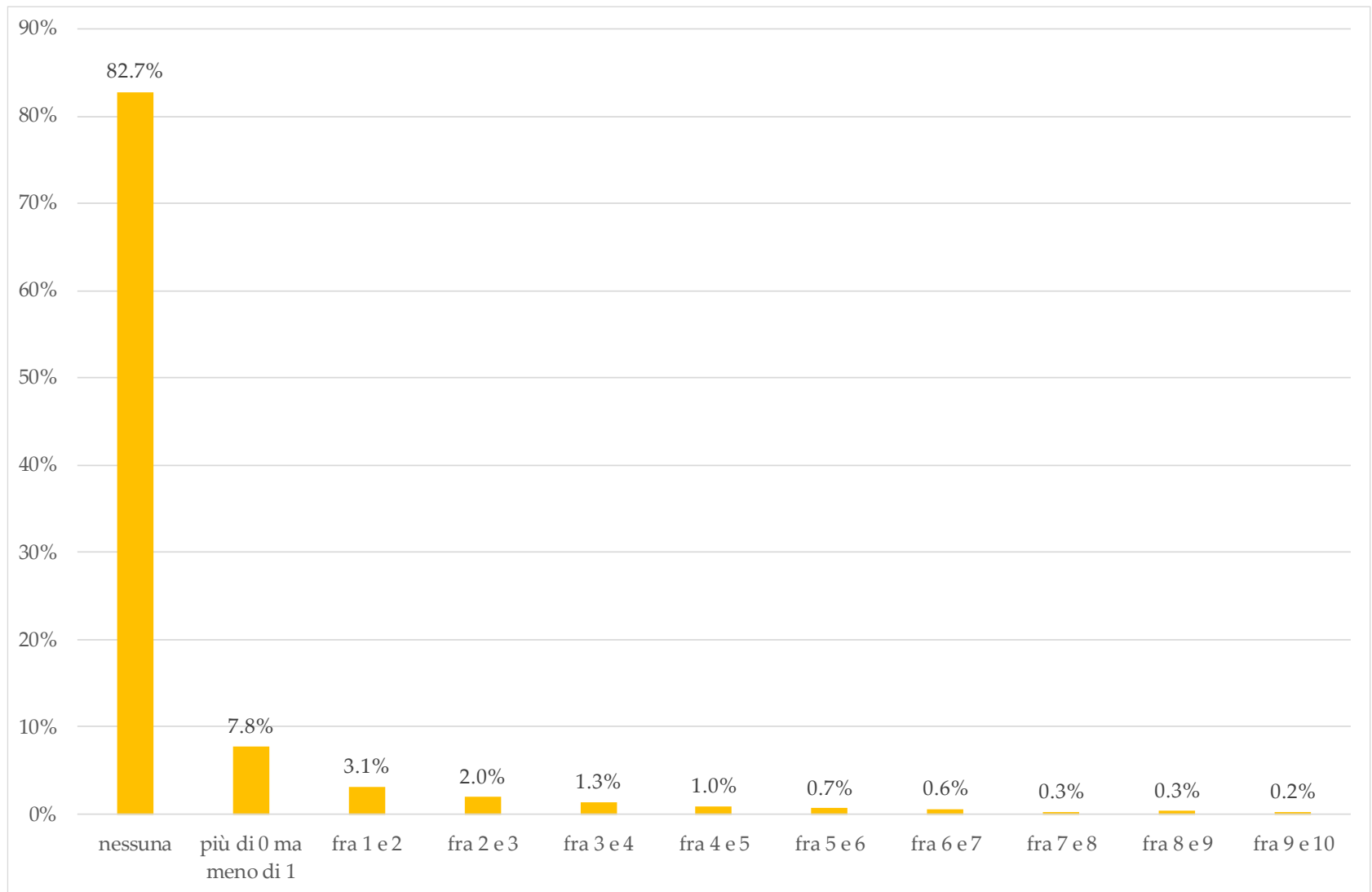
Il gap di settimane contributive



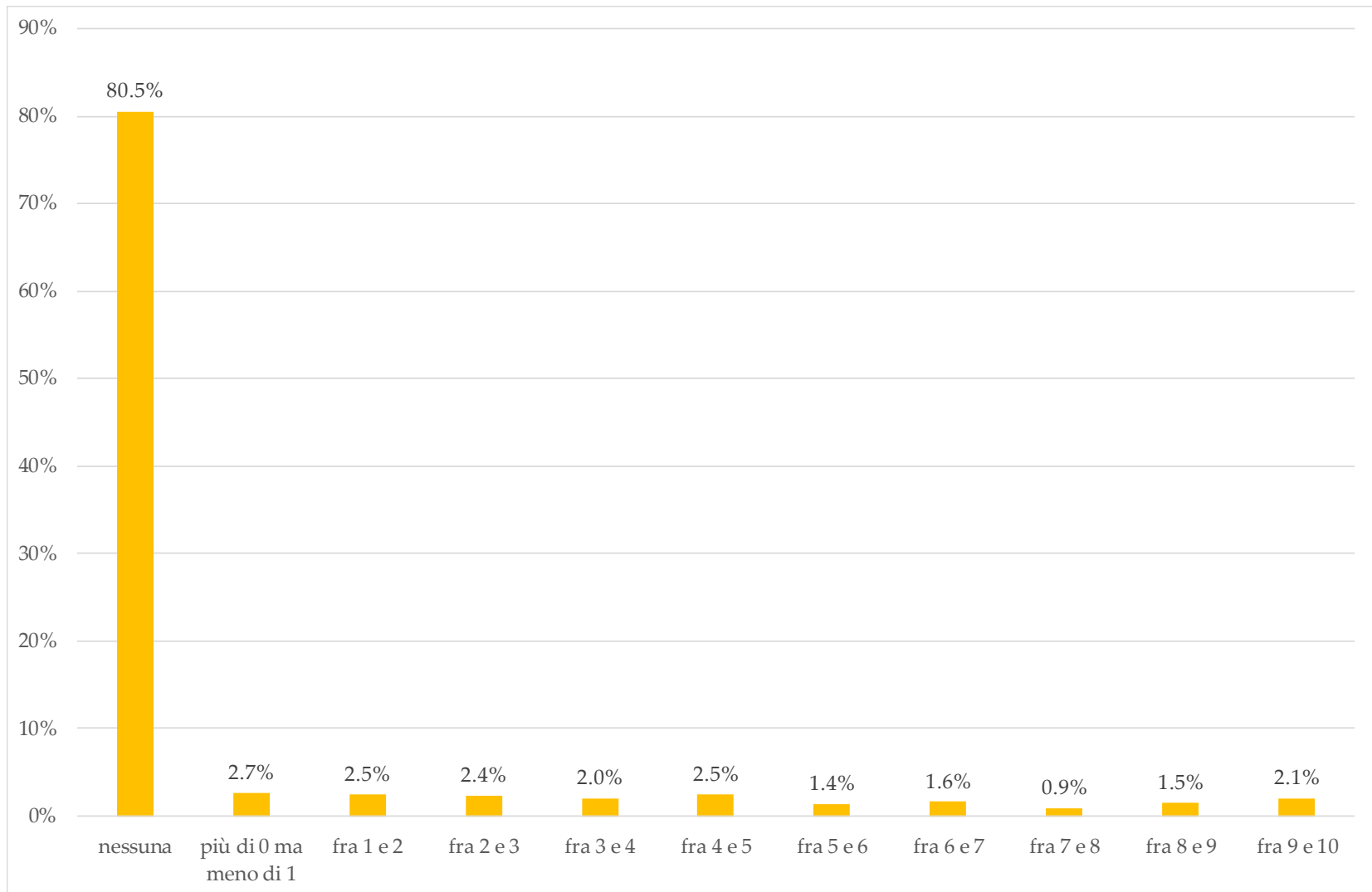
Distribuzione degli anni di contribuzione per caratteristiche individuali



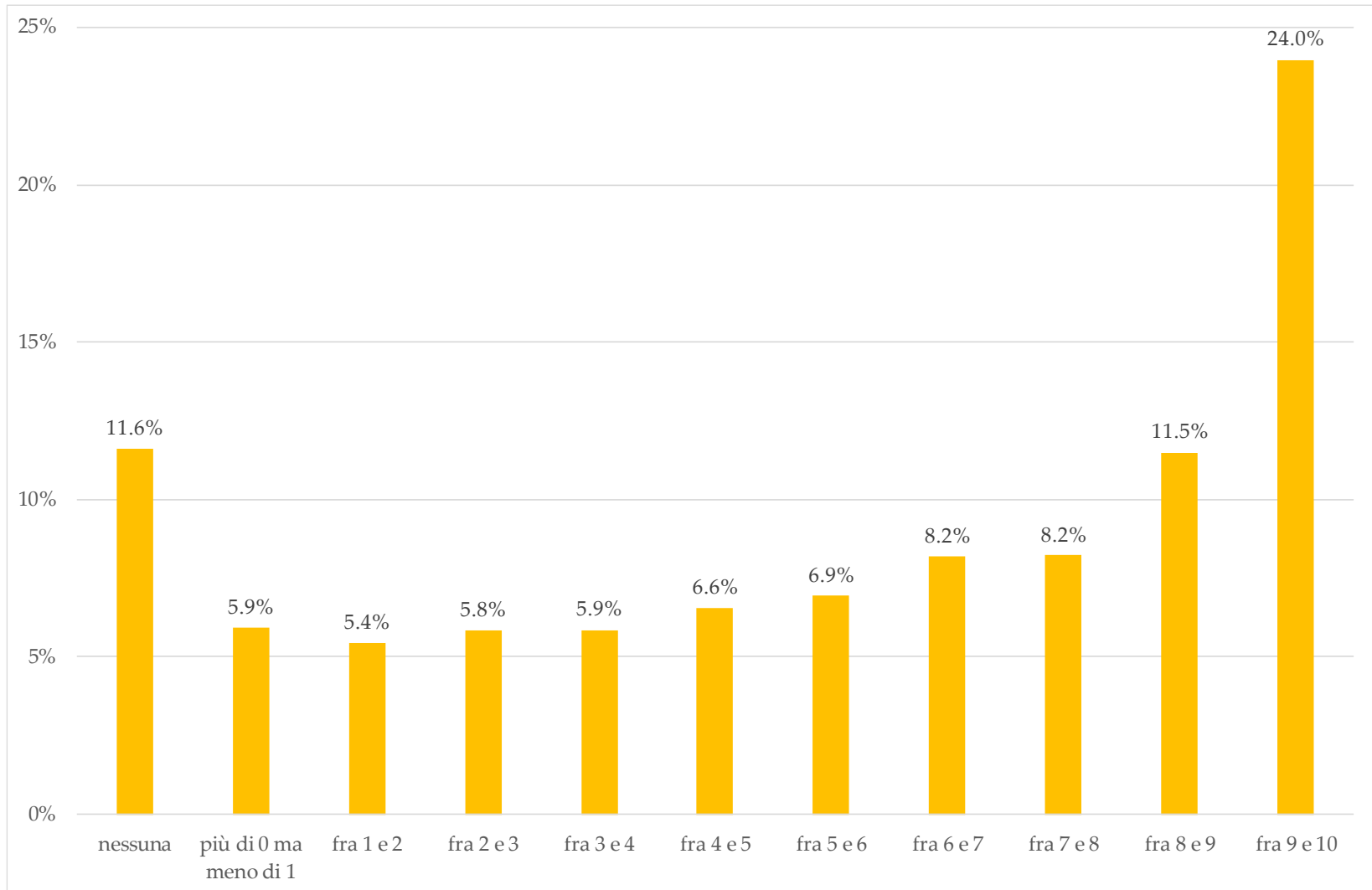
Quota di settimane in Gestione Separata



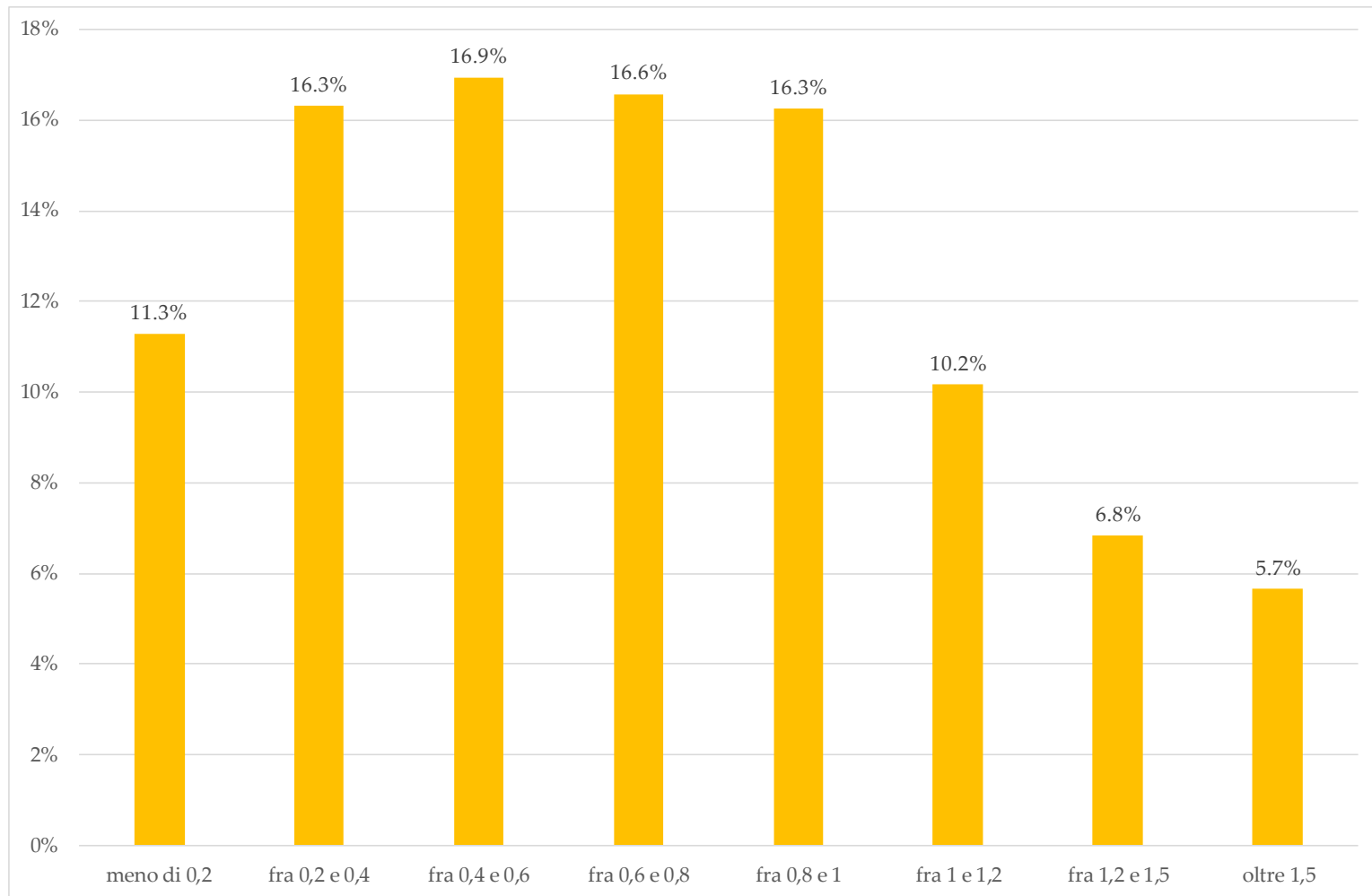
Quota di settimane da autonomo



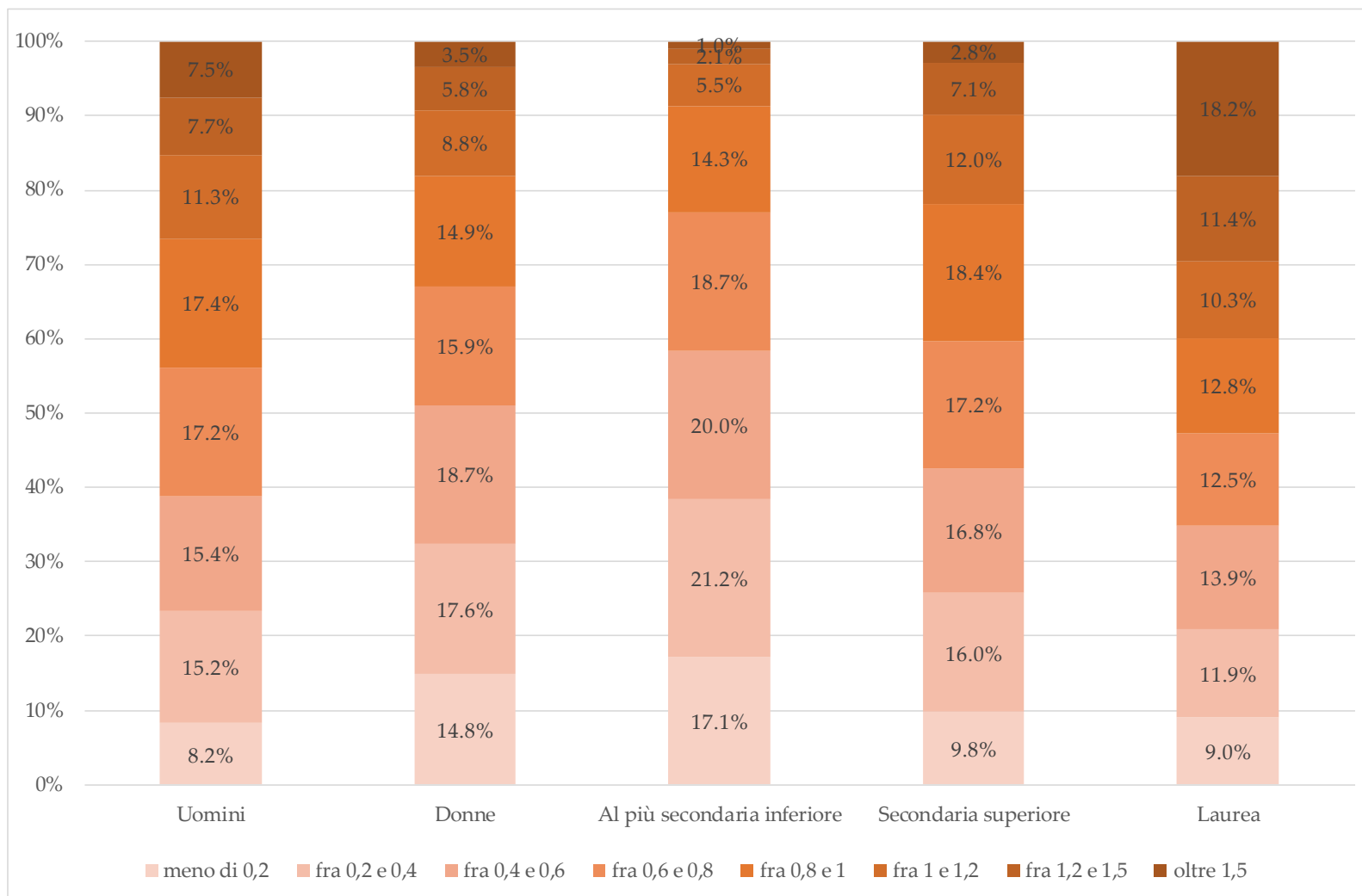
Quota di settimane da dipendente



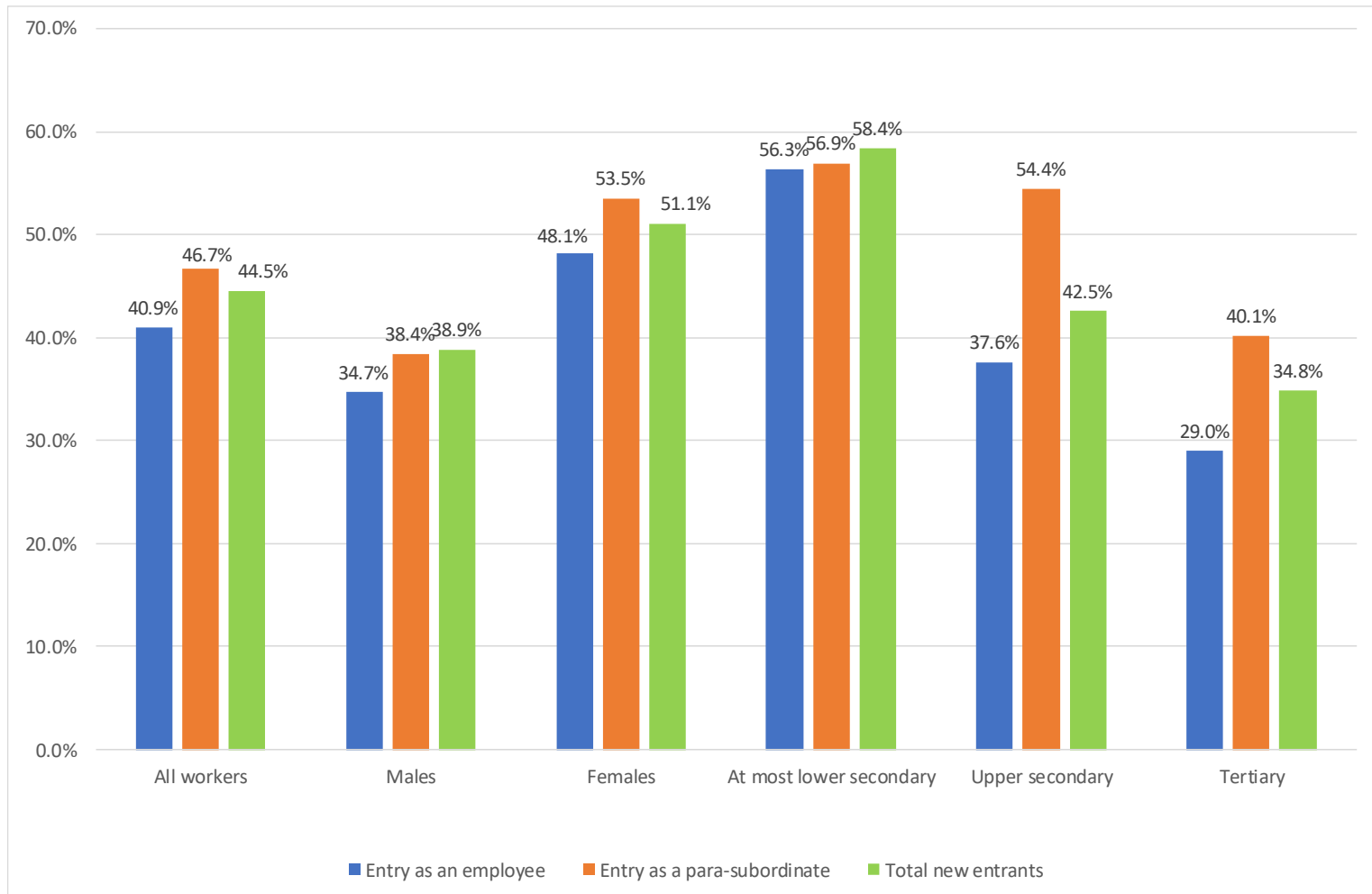
Distribuzione dei montanti nei 10 anni (rispetto al dipendente mediano)



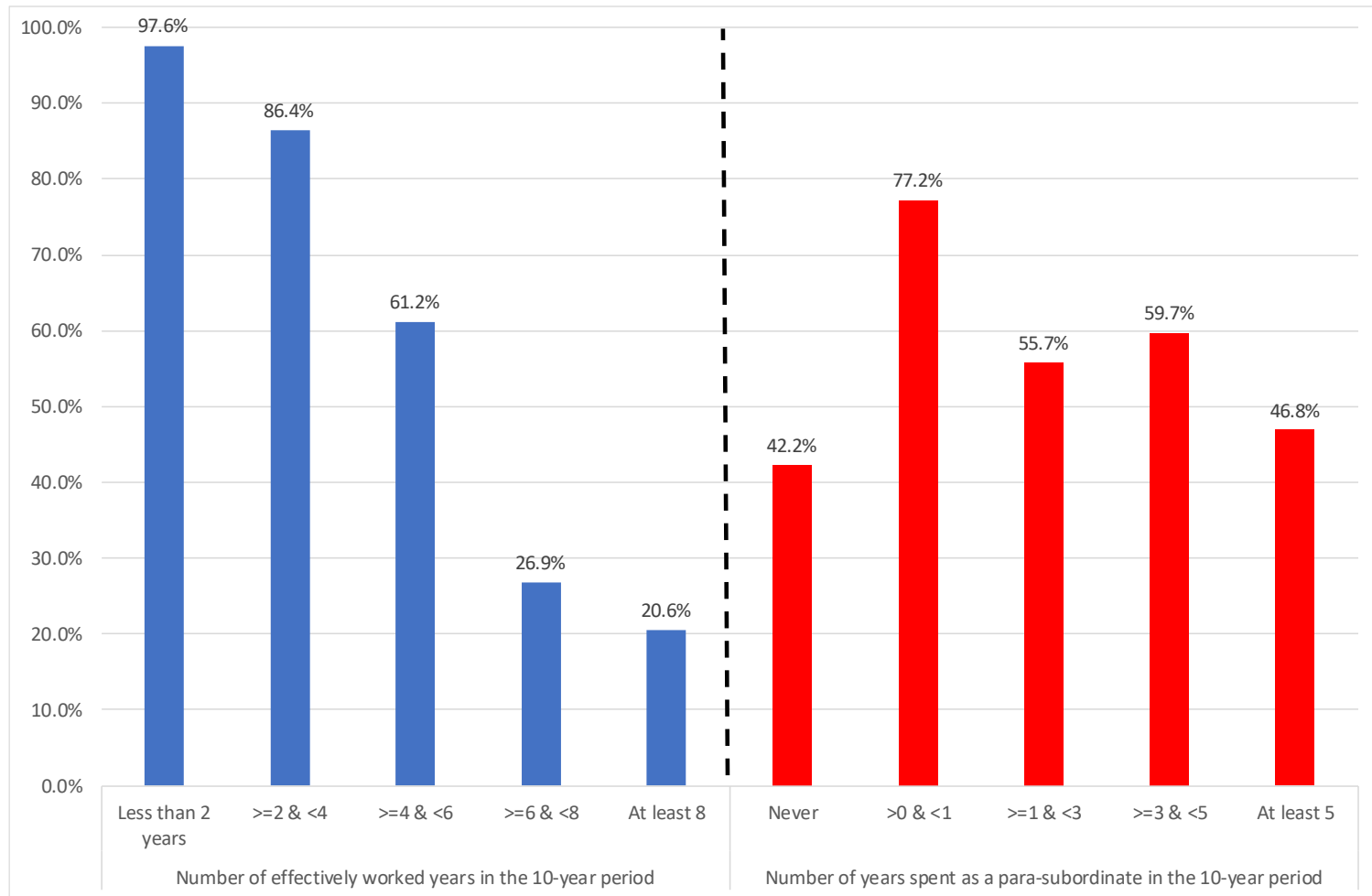
Distribuzione dei montanti per caratteristiche individuali



Poveri di montante in base al contratto d'ingresso



Poveri di montante in base alla continuità della carriera



Riflessioni di policy

- NDC specchio di LM => per affrontare rischi di inadeguatezza bisognerebbe intervenire dove i rischi si formano, nel mercato del lavoro (salari, forme contrattuali, rischi occupazionali) e nelle garanzie ivi offerte (ammortizzatori sociali, politiche attive, coperture previdenziali sulle varie forme contrattuali).
- E se queste politiche non bastano? E, in ogni caso, cosa fare per i rischi che si sono concretati finora nel periodo 1996-2017? Servono misure compensative sulle pensioni?
- Possibili soluzioni – ferma restando la «cornice contributiva»: i) nessun intervento; ii) ampliare lo spazio di azione dell'assistenza; iii) pensare a modifiche della formula di calcolo della pensione.
- Quale spazio possono avere i fondi pensione?

Riflessioni normative per una proposta di correzione della formula contributiva

- Differenze nelle pensioni NDC da accettare perché basate su una formula omogenea?
- O bisogna valutare iniquità orizzontali su LM e pensare a forme di compensazione (come con CT unisex)?
- NDC neutrale (in media) dal punto di vista attuariale e rispetto a scelte individuali; ma neutralità non è necessariamente equità!
- Iniquità orizzontali legate ai 3 aspetti: w , AC , t .
- Ottimali interventi ex-ante di rimozione disparità (I best).
- Nella pratica, necessarie compensazioni (assistenziali o previdenziali) per alleviare iniquità su LM non facilmente modificabili o già realizzatesi.
- Considerazioni di mortalità differenziale giustificano anche su base attuariale interventi compensativi.

Quali tutele per le pensioni povere?

- L'architettura contributiva è utile e necessaria (sia per vincoli di policy, sia per incentivi micro e macro).
- Ma, restando al suo interno, si può pensare a forme di tutela delle situazioni che (per la sua meccanicità) non può coprire (i.e. legati a malfunzionamenti di LM e LMPs).
- Tutela per gli ex lavoratori con carriere fragili, non in modo indifferenziato per tutti gli anziani poveri.
- Obiettivo principale: evitare che persone a lungo attive ricevano (per il concatenarsi delle 3 dimensioni) pensioni «inadeguate».
- Quindi: offrire quantomeno una garanzia minima (con ricadute redistributive).
- Date le caratteristiche NDC stretto legame fra riforme LMPs, Ammortizzatori Sociali e Pensioni.

Le caratteristiche di una misura ottimale

- Dato l'obiettivo, *trade off* fra riduzione delle iniquità non giustificabili e vari aspetti di efficienza: disincentivi individuali a lavoro e contribuzione, spesa pubblica e *target efficiency* (destinare le risorse in primo luogo ai "più bisognosi").
- A livello individuale differenze legate a 3 dimensioni: t , continuità di carriera e $W \Rightarrow$ una misura efficace deve riuscire a compensare (o quantomeno attenuare) le debolezze che originano da tutte le 3 dimensioni.
- Sul versante previdenziale sono possibili misure ex-ante (quando si pagano i contributi) ed ex-post (quando si ricevono le pensioni).

Le possibili correzioni ex ante

- In generale, bassa *target efficiency*!
- Misure possibili:
 - a) Rendimenti progressivi: ma incentivi a evasione contributiva e influenza su fissazione W .
L'impatto sul bilancio dipende dai parametri (può essere a costo 0). Copre solo aspetti legati a W , non rispetto a AC e t .
 - b) Maggiori aliquote di computo (finanziate da fiscalità generale). Incide solo su t .

Le possibili correzioni ex post:

1. L'ampliamento della cumulabilità con assegno sociale.
2. Una riforma strutturale: pensione di base più decontribuzione.
3. L'introduzione di un elemento di garanzia all'interno della formula di calcolo contributiva: la «pensione contributiva di garanzia»

Maggiore target efficiency, ma da valutare rispetto a coerenza con logiche del contributivo, impatto sul bilancio pubblico e altri obiettivi di carattere etico-normativo.

L'ampliamento della cumulabilità con l'assegno sociale

- Estensione della cumulabilità fino a garantire un importo come pensione e assegno sociale non inferiore a un certo ammontare (650 euro con 20 anni di carriera?).
- Impatto su bilancio pubblico solo nel lungo periodo e legato a percentuale di cumulabilità garantita (se è piena si va verso una pensione di base).
- Misura di ultima istanza basata su means tested => possibili rischi di stigma e complessità della gestione amministrativa.
- Non differenzia (o differenzia poco) per storia lavorativa, può disincentivare a versare contributi (no «make contribution pay»), a meno che la cumulabilità non sia piena.

L'introduzione di una pensione di base

- Modifica strutturale, e.g. assegno sociale universale più NDC con t al 26%.
- Impatto immediato sul bilancio pubblico della decontribuzione (che non può essere solo sui neo-entrati se si vuole compensare il passato).
- Come si distribuiscono i nuovi maggiori oneri?
- Non differenzia gli importi in ragione della precedente carriera e non realizza un “fine tuning” dell'intervento e della spesa a tutela dei soli individui con carriere svantaggiate.
- Rischi di slittamento verso un «opting out»?

La pensione contributiva di garanzia (PCG)

- Trattamento non assistenziale, ma elemento di correzione della formula di calcolo della pensione:

$$P = \max(P_c; P_{cg}) \text{ con } P_{cg} = f(\text{età}, AC)$$

- Prestazione previdenziale inserita nello schema contributivo => deve consentire corretti incentivi al versamento e alla prosecuzione dell'attività, quindi importo funzione di anzianità (anche figurativa!) e età di ritiro (tramite CT).
- Finanziamento della maggior spesa per integrazioni fino alla garanzia a carico della fiscalità generale (o interna al sistema previdenziale, scindendo aliquota di versamento e di computo).

Le caratteristiche della PCG

- Si può identificare un reddito da pensione che dovrebbe essere garantito, ad esempio a 66+42 e tararlo poi in funzione di età e CT (“punto anno”).
- Ad esempio a 66+42 si potrebbe garantire il 60% del salario medio (circa 930 euro mensili netti, da rivalutare col PIL nominale).
- La garanzia varierebbe poi proporzionalmente per l’anzianità e, in base al rapporto del CT, per le diverse età di ritiro.
- Nell’anzianità contributiva utile ai fini della PCG potrebbero essere inclusi anche periodi non da lavoro e privi di contribuzione figurativa (ad es., per cura, studio, ricerca di primo impiego).

Uno schema di importi per età e anzianità

	63	64	65	66	67	68	69	70
30	9,111	9,397	9,701	10,029	10,382	10,764	11,174	11,617
31	9,414	9,710	10,024	10,363	10,728	11,123	11,547	12,004
32	9,718	10,023	10,347	10,697	11,074	11,482	11,919	12,391
33	10,022	10,336	10,671	11,031	11,420	11,841	12,292	12,779
34	10,325	10,649	10,994	11,366	11,766	12,200	12,664	13,166
35	10,629	10,963	11,318	11,700	12,112	12,558	13,037	13,553
36	10,933	11,276	11,641	12,034	12,458	12,917	13,409	13,940
37	11,236	11,589	11,964	12,369	12,804	13,276	13,782	14,327
38	11,540	11,902	12,288	12,703	13,150	13,635	14,154	14,715
39	11,844	12,216	12,611	13,037	13,496	13,994	14,526	15,102
40	12,147	12,529	12,934	13,371	13,843	14,353	14,899	15,489
41	12,451	12,842	13,258	13,706	14,189	14,711	15,271	15,876
42	12,755	13,155	13,581	14,040	14,535	15,070	15,644	16,264
43	13,059	13,468	13,904	14,374	14,881	15,429	16,016	16,651
44	13,362	13,782	14,228	14,709	15,227	15,788	16,389	17,038
45	13,666	14,095	14,551	15,043	15,573	16,147	16,761	17,425

Pro e contro della Pcg

- Alta *target efficiency* (anche se, ovviamente, non compensa interamente tutte le diseguaglianze da giovani).
- Coerente con gli incentivi del contributivo.
- Corregge criticità derivanti da t, w, AC.
- Si può tararla su AC “registrata”, non solo da lavoro o figurativa.
- Permette di tutelare più gravi criticità post 1995.
- Il «punto annuo» può essere graduato, in maniera trasparente, in ragione di aliquota di versamento e tipo di lavoro (autonomo, parasubordinato, part-time).
- Incentivo a sotto-contribuzione (ma solo da anziani; Pcg dipende da AC non da quanti C verso) => ma è illegale...
- Grossa capacità amministrativa per verificare periodi di non lavoro e evitare rischi di sottocontribuzioni.

Il possibile impatto sul bilancio pubblico

- Da simulare con modelli di micro-simulazione dinamica sull'andamento delle carriera per valutare «incidenza e intensità» delle persone interessate.
- Nessun impatto significativo sulla spesa nel breve-medio periodo.
- Il costo sul bilancio dipenderà: i) da dove si fissa la soglia di garanzia; ii) da quanto sono efficaci le politiche del lavoro e dalle future dinamiche del mercato del lavoro.
- Ad esempio, spesa futura ridotta da recenti riforme di AASS e aliquote GS.
- Parte della spesa andrebbe a sostituire spesa in assegni sociali pagati a pensionati poveri.
- Risorse da trovare all'interno a all'esterno del sistema pensionistico?

Dettagli applicativi

- Prevedere clausole di garanzia pro quota anche per chi appartiene al regime misto (dove però ancora esiste l'integrazione al minimo)?
- Ogni anno da autonomo peserebbe in proporzione della minor aliquota previdenziale (a regime 24/33) ai fini PCG.
- Come computare gli anni di part-time? Dare un premio rispetto alla quota di orario?
- Come computare i periodi passati da parasubordinato e i periodi in voucher?
- Come computare periodi di cura o di non lavoro involontario?
- Prevedere un decalage della copertura data dalla differenza fra pensione contributiva e garanzia per evitare bruschi "salti"?