

***Mercato del lavoro e adeguatezza delle
prestazioni pensionistiche pubbliche:
linee di intervento***

*Michele Raitano
Sapienza Università di Roma*

Roma, 17 settembre 2013

Scaletta

- Una riflessione su 3 aspetti (cosa si è fatto di sbagliato e cosa servirebbe e non si è fatto):
 - A. Le ricadute dell'aumento dell'età pensionabile => davvero i vincoli si muovono solo dal lato dell'offerta di lavoro?
 - B. Le rigidità immotivate contenute nella riforma.
 - C. Le criticità per gli iscritti post 1996.
- Quali suggerimenti di policy?
 - A. La proposta della *Pensione Contributiva di Garanzia*.

A. Sostenibilità vs adeguatezza nel contributivo

- Sostenibilità finanziaria garantita per definizione.
- Adeguatezza legata a problematiche “macro” e “micro”.
- 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)?
- Ci sono rischi di ricadute su equità e crescita? Su occupazione giovanile e produttività?
- Quali ipotesi e policy sono necessarie per assumere effetti virtuosi di aumento età su sostenibilità e adeguatezza? Ipotesi tutte da verificare ...

A. Età di ritiro come variabile di scelta?

Quali fattori influenzano il lavoro degli anziani? Domanda o offerta? L'età di ritiro è una variabile di scelta individuale? Evidenza dell'occupazione degli anziani per titolo di studio e sulle caratteristiche di chi "cumula".

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

Criticità particolari, correnti e prospettive 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.

A. L'occupazione degli uomini anziani per titolo di studio pre-riforma

Tabella 5 – Tasso di occupazione per titolo di studio e classe d'età dei lavoratori anziani nel 2008.

Popolazione maschile

	55-59				60-64				65-69			
	Sec. Inf.	Sec. sup.	Laur.	Tot.	Sec. Inf.	Sec. sup.	Laur.	Tot.	Sec. Inf.	Sec. sup.	Laur.	Tot.
BE	44.6	64.5	80.3	60.2	15.6	21.2	40.0	23.0	3.1	5.2	11.4	5.4
DK	73.9	87.7	92.3	85.2	36.8	43.8	63.1	46.6	18.3	14.5	20.0	17.0
DE	60.2	74.9	85.4	76.7	30.8	39.2	55.1	43.2	6.3	7.7	15.3	9.8
IE	66.4	78.0	84.5	73.1	54.9	63.3	62.4	58.0	24.4	27.7	32.0	25.9
GR	74.2	68.8	81.3	74.3	43.3	37.5	56.0	44.0	14.8	11.9	28.6	16.1
ES	69.7	72.0	85.1	73.3	45.7	46.5	53.5	47.3	5.7	7.4	20.5	8.2
FR	48.8	60.5	76.8	59.0	13.5	12.8	42.5	18.3	2.2	5.1	12.4	4.8
IT	50.5	68.6	86.3	60.3	23.7	31.4	59.6	29.1	9.1	15.7	36.4	12.5
NL	74.4	81.5	87.4	81.6	37.3	42.7	53.5	44.5	13.7	15.5	19.3	16.1
AT	59.8	71.2	86.1	71.9	25.8	23.6	47.3	29.1	11.8	7.9	19.7	11.2
PT	64.9	66.8	83.9	66.6	48.6	47.2	55.9	48.8	n.d.	n.d.	n.d.	31.4
FI	60.4	66.3	82.2	68.9	36.3	40.7	57.8	43.5	9.5	14.5	22.3	14.1
SE	78.3	83.4	89.5	83.3	58.3	64.1	72.8	64.0	15.4	21.8	31.5	21.4
UK	63.1	79.5	82.2	76.6	47.7	62.7	59.9	57.9	16.7	21.8	31.4	21.9
Media	63.5	73.1	84.5	72.2	37.0	40.7	55.7	42.7	11.6	13.6	23.1	15.4

Fonte: elaborazioni su dati EUROSTAT - *Labour Force Survey*.

B. Le rigidità introdotte dalla riforma

- 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 e senza reddito (con limitati ammortizzatori e senza welfare di cura).

B. Le simulazioni di carriere tipo

- Figura tipo entrata in LM nel 1996 intorno ai 25 anni, in pensione intorno al 2040 con le seguenti possibilità di uscita:
 - *69 anni se $AC > 20$ e $P > 1,5AS$*
 - *66 anni se $AC > 20$ e $P > 2,8AS$*
 - *73 anni se $AC > 5$ e $P < 1,5AS$ (ma a 69 dovrebbe prendere AS)*
 - *Con anzianità $AC=44$ (45 se U)*
- Quanto le carriere fragili (per aliquote, salari, “buchi”) limitano l’accumulo di contributi e vincolano la stessa possibilità di uscita?
- Misuriamo il rapporto fra la pensione e l’assegno sociale.

B. Dipendenti a medio salario

Inizio attività nel 1996 a 25 anni
Retribuzione lorda nel 2011 di 21.500 euro annui

Carriera continua

	42	43	44	45
66	2.7	2.8	2.8	2.9
67	2.8	2.9	2.9	3.0
68	2.9	3.0	3.1	3.1
69	3.0	3.1	3.2	3.3

5 anni di buco

	42	43	44	45
66	2.4	2.4	2.5	2.6
67	2.5	2.5	2.6	2.7
68	2.6	2.6	2.7	2.8
69	2.7	2.8	2.8	2.9

15 anni di buco

	42	43	44	45
66	1.8	1.8	1.9	1.9
67	1.9	1.9	2.0	2.0
68	1.9	2.0	2.0	2.1
69	2.0	2.1	2.1	2.2

B. Dipendenti a basso salario (part-time)

Inizio attività nel 1996 a 25 anni
Retribuzione lorda nel 2011 di 13.500 euro annui

Carriera continua

	42	43	44	45
66	1.7	1.7	1.8	1.8
67	1.7	1.8	1.8	1.9
68	1.8	1.9	1.9	2.0
69	1.9	1.9	2.0	2.0

5 anni di buco

	42	43	44	45
66	1.5	1.5	1.6	1.6
67	1.5	1.6	1.6	1.7
68	1.6	1.7	1.7	1.7
69	1.7	1.7	1.8	1.8

15 anni di buco

	42	43	44	45
66	1.1	1.1	1.2	1.2
67	1.2	1.2	1.2	1.3
68	1.2	1.2	1.3	1.3
69	1.3	1.3	1.3	1.4

B. Carriere miste

Ascendente

Primi 20 anni da parasub con 4 anni di buco e poi dopo sempre dipendente e con maggior salario

	42	43	44	45
66	1.9	2	2.1	2.1
67	2	2.1	2.1	2.2
68	2.1	2.2	2.2	2.3
69	2.2	2.3	2.3	2.4

Sempre vulnerabile

Primi 20 anni da parasub con 4 anni di buco e poi dopo sempre dipendente, ma con 5 anni di buco e basso salario

	42	43	44	45
66	1.1	1.1	1.2	1.2
67	1.1	1.2	1.2	1.3
68	1.2	1.2	1.3	1.3
69	1.2	1.3	1.3	1.4

C. Ma si è intervenuti sulle criticità del contributivo?

- 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 effettive (parasubordinati);
 3. livelli salariali (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 derivanti dai CT => chiara evidenza di mortalità differenziale.
- Neutralità attuariale non vuol dire equità!

C. Le principali problematiche strutturali

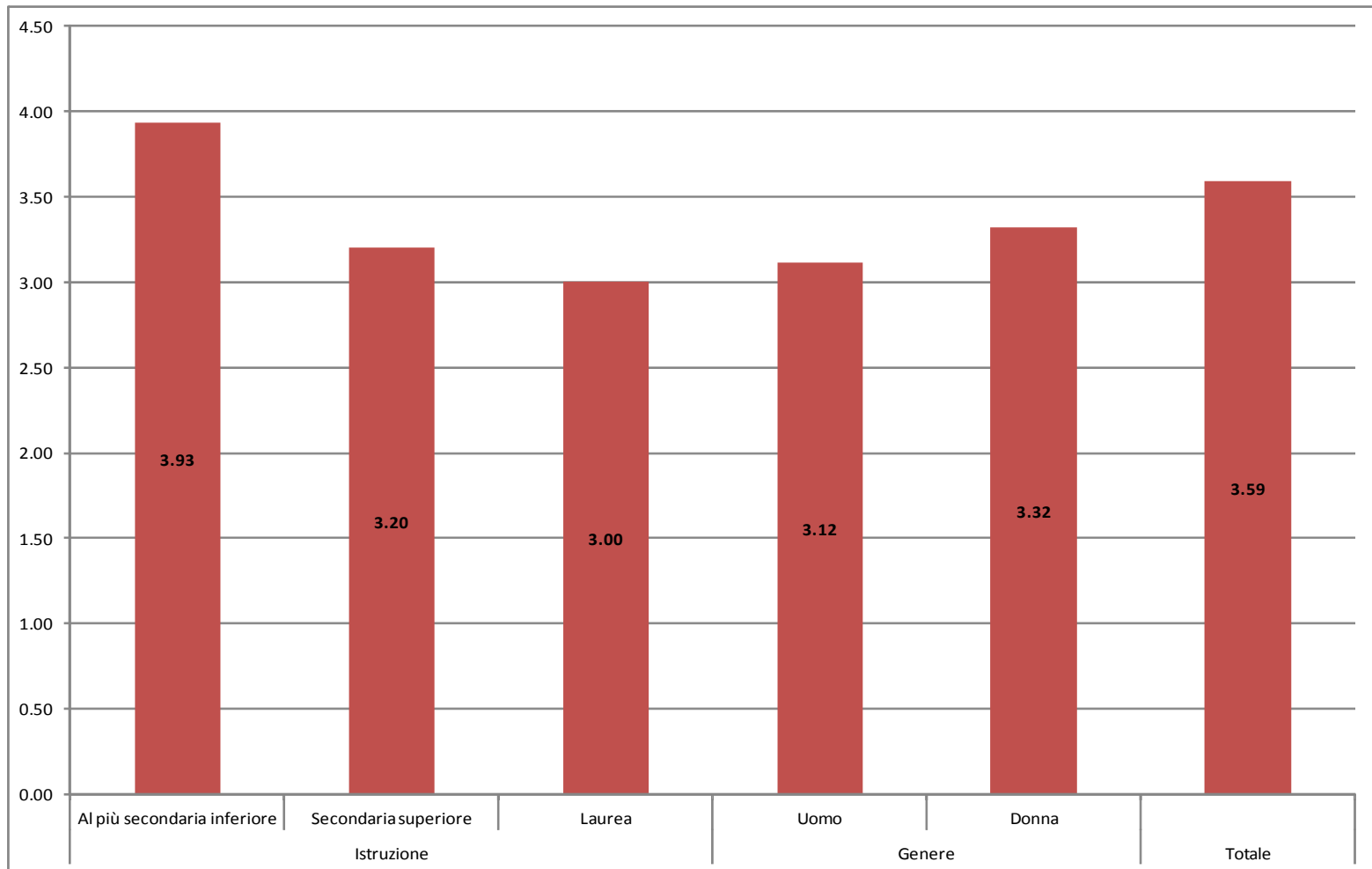
- A parità di “rischi aggregati”, l’adeguatezza dell’NDC dipende dalla coesistenza con un LM “adeguato”.
- Con lunghi periodi lavorativi e contribuzioni corpose non emergono rischi di pensioni inadeguate => non è l’NDC in sé il problema (nel dopoguerra avrebbe garantito pensioni elevatissime), ma la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

N.B.: per vincoli di liquidità e normativi (su TFR e FP) nessuna possibilità per i lavoratori fragili di compensare col II pilastro.

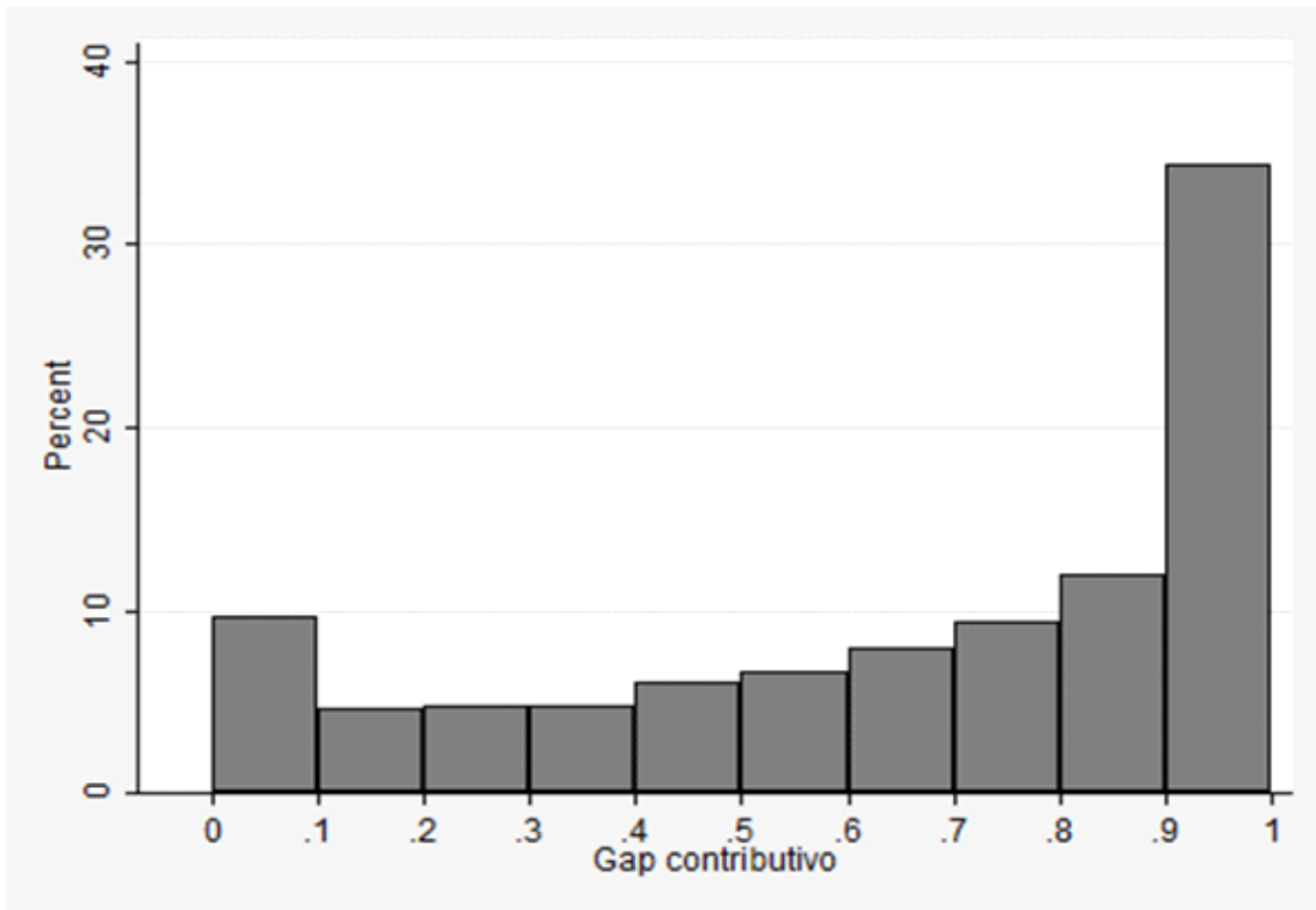
C. Le accumulazioni di contributi post 1996

- Campione INPS-SILC di neo-entrati fra il 1996 e il 2001 seguiti per i 7 anni successivi.
- Quanto sono effettivamente diffusi i rischi di bassa contribuzione e accumulazione?
 1. Anni con bassi o nulli salari.
 2. Anni con buchi contributivi.
 3. Anni con basse aliquote.
 4. Montante relativo effettivamente accumulato.

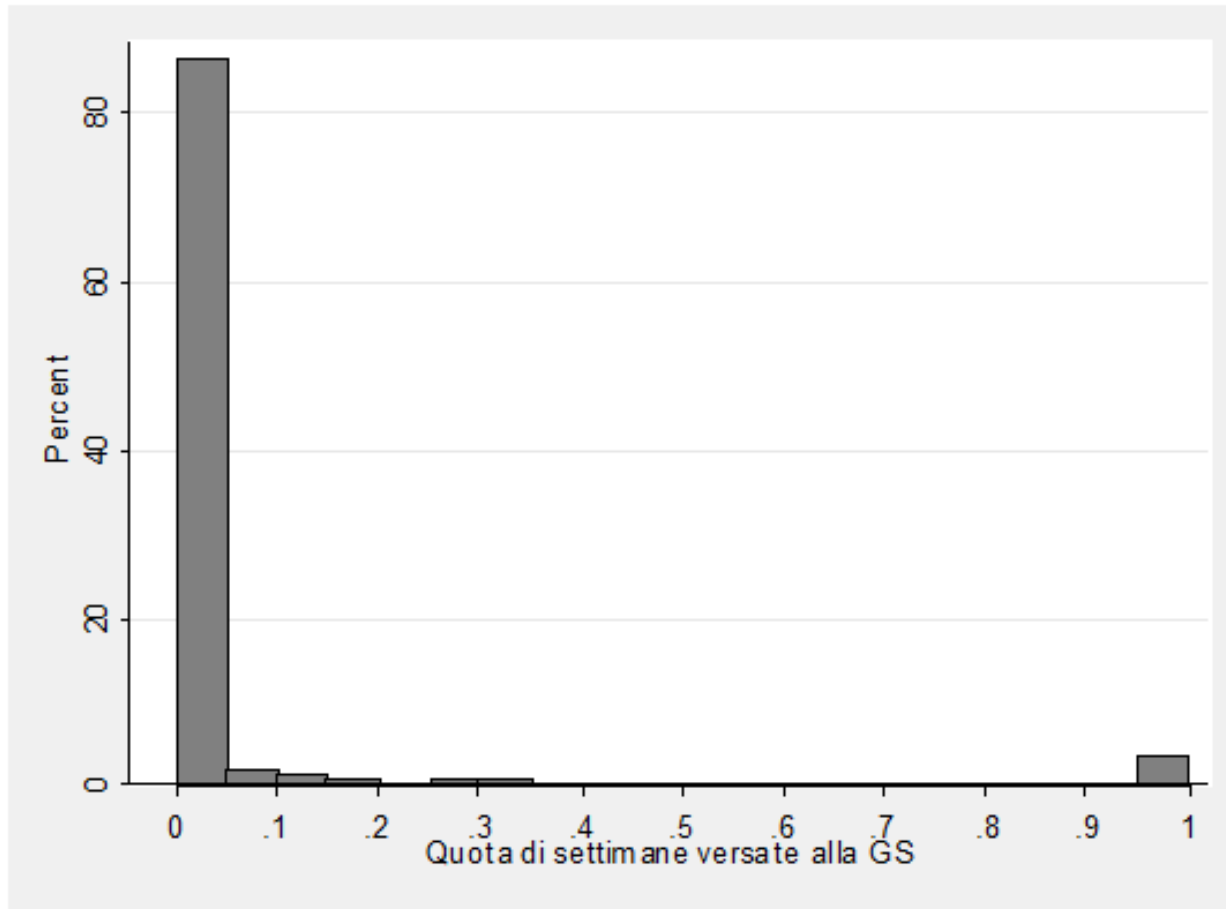
C. Numero di anni medi in povertà di reddito nei primi 7 anni di attività



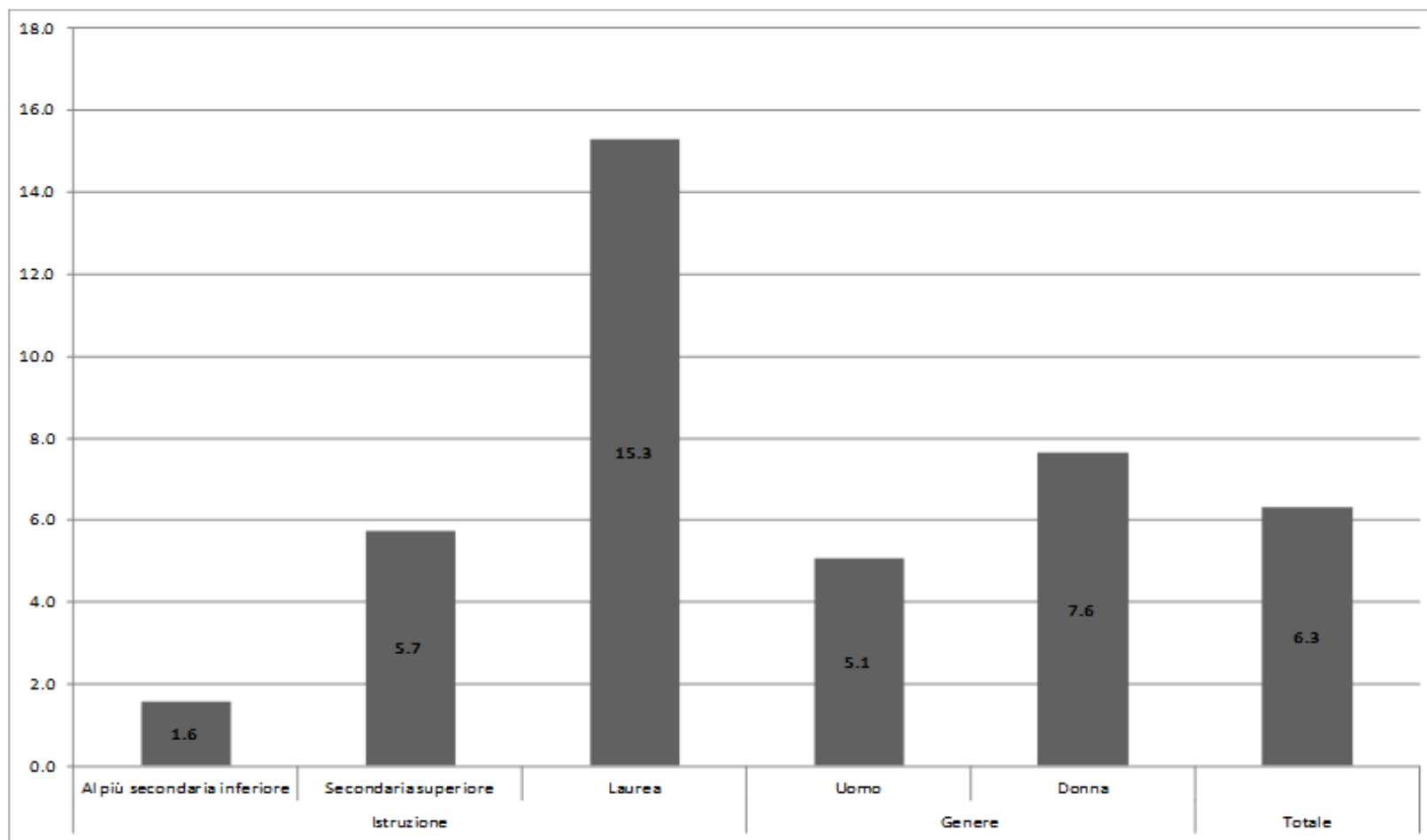
C. Il gap di settimane contributive



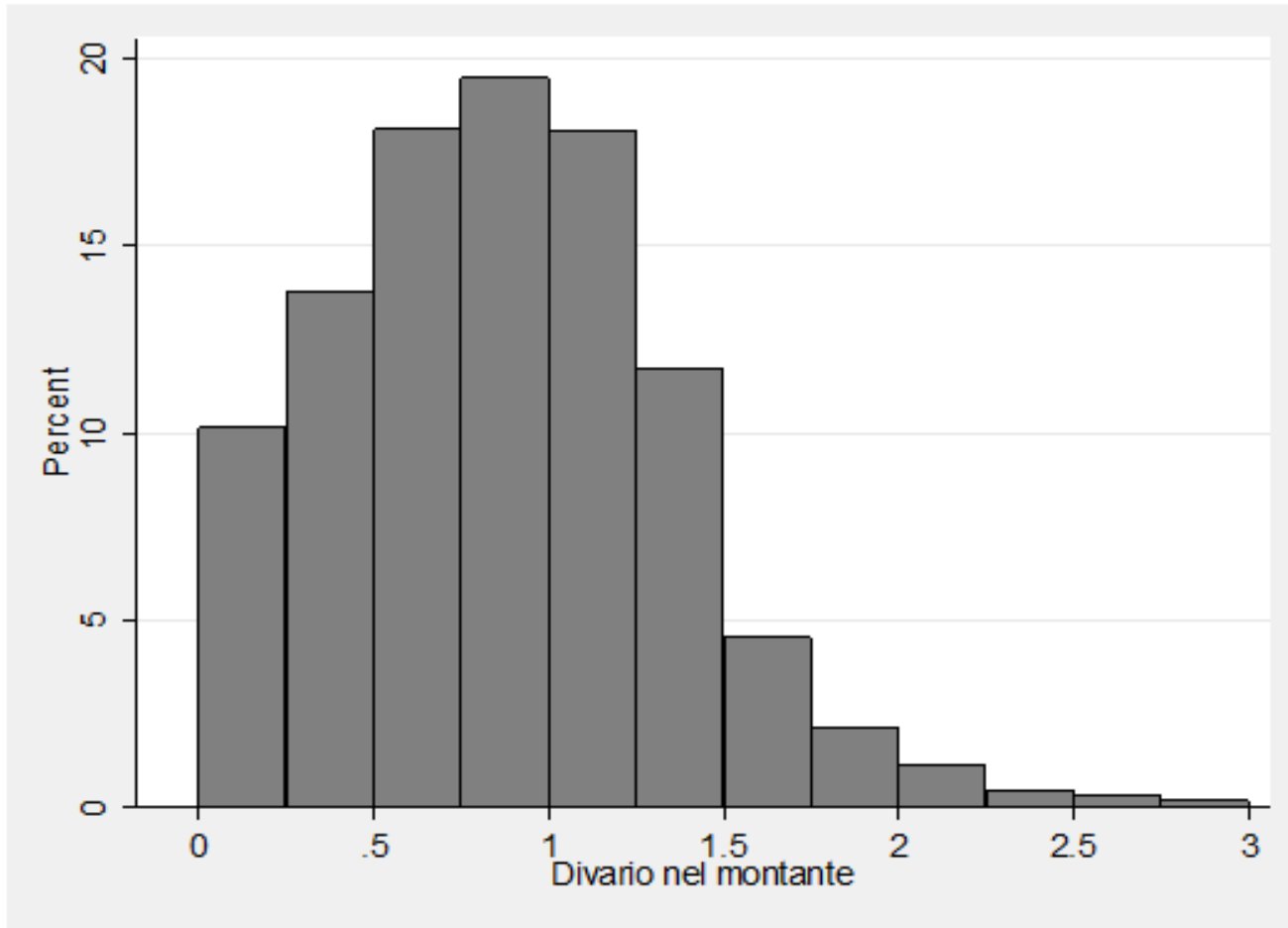
C. La frequenza dei periodi a bassa aliquota



C. La frequenza dei periodi a bassa aliquota per titolo di studio

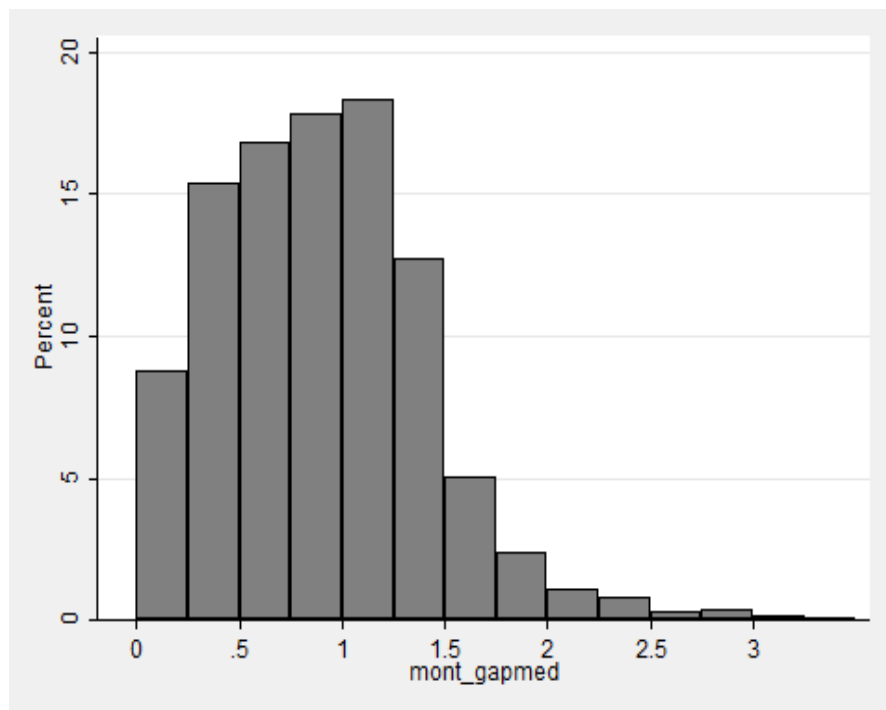


C. Le accumulazioni di contributi nei primi 8 anni di lavoro

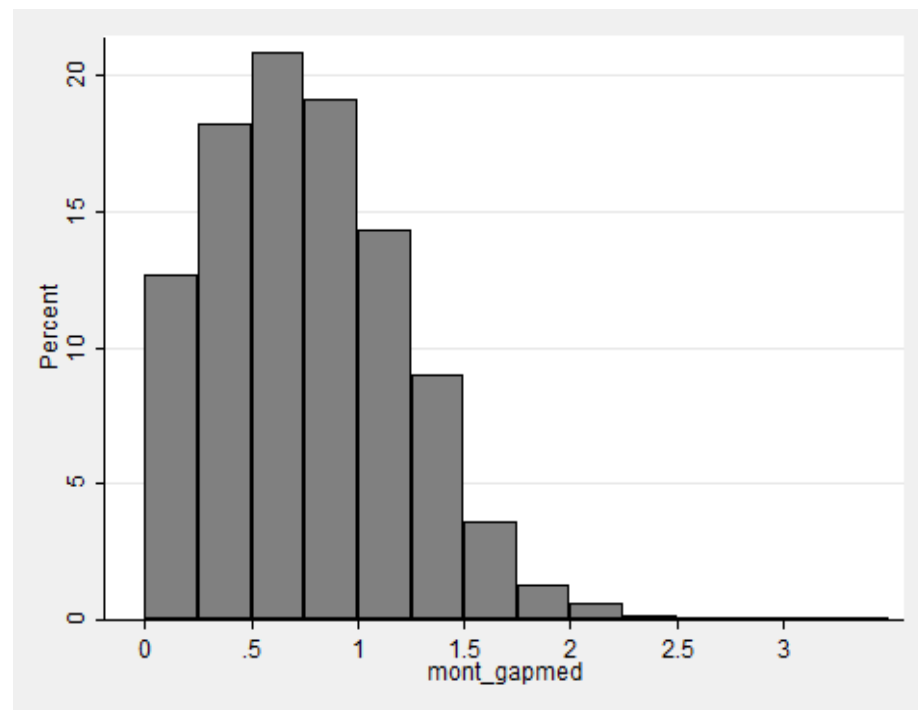


C. Le accumulazioni di contributi post 1996

Uomini



Donne



Prime considerazioni di policy

- Le riforme non sembrano aver risolto tutte le criticità prospettiche su livelli pensioni e rischi di alcuni gruppi.
- Grossi dubbi sul fatto che aumento età di ritiro possa risolvere problematiche macro e di adeguatezza.
- Servono policy differenziate per rispondere a situazioni individuali eterogenee.
- E strumenti che facilitino l'aumento dell'età (active ageing, welfare in kind, pol. attive e passive) e diano vera flessibilità di scelta (anche con pensionamento parziale).
- Contributivo è specchio di LM => first best misure che eliminino diseguaglianze su LM e estendano salari e tutele.
- Ma servono anche policy compensative sui livelli pensionistici => l'idea della "pensione contributiva di garanzia".

Riflessioni normative per una proposta di correzione della formula contributiva

- NDC neutrale dal punto di vista attuariale (omogeneità dei rendimenti) e rispetto a scelte individuali; ma neutralità non è necessariamente equità!
- Tutte le differenze nelle pensioni NDC non sono ritenute modificabili e vanno accettate perché basate su una formula di calcolo omogenea?
- O bisogna valutare eventuali iniquità orizzontali su LM e pensare a forme di compensazione (come fatto implicitamente con i CT unisex)?
- Altrimenti si accetta implicitamente come equa ogni forma di ineq in LM e la neutralità attuariale la perpetua nel tempo.
- Ottimali interventi ex-ante di rimozione delle fonti di disparità (I best).
- Nella pratica, necessarie compensazioni su PS per alleviare iniquità su LM non facilmente modificabili (o già realizzate dopo il 1995).
- Iniquità orizzontali legate ai 3 aspetti: w , AC , t .

N.B.: Riflessi tramite NDC di iniquità che si formano su LM => compensazione non assistenziale, ma previdenziale (basata su caratteristiche dell'attività lavorativa) e su base individuale.

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, vanno pensate 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. Compensazione previdenziale, non assistenziale!

Obiettivo principale: evitare che persone a lungo attive ricevano (per il concatenarsi delle 3 dimensioni e l'inefficacia degli AS) pensioni inadeguate fino a cadere in situazioni di vulnerabilità.

- Quindi: offrire quantomeno una garanzia minima (con ricadute redistributive).
 - Date le caratteristiche NDC stretto legame fra riforme LMPs, Ammortizzatori Sociali e Pensioni.
- Considerazioni di mortalità differenziale giustificano anche su base attuariale interventi redistributivi o di garanzia.

Le caratteristiche di una misura ottimale

- Dato l'obiettivo, *trade off* fra riduzione delle iniquità non giustificabili (almeno tramite forme di garanzia minima) 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. Una misura efficace deve riuscire a compensare (o tutelare tramite forme di garanzia) 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

·Tre principali alternative:

1. Quota di pensione in somma fissa, aggiuntiva a NDC, finanziata dalla fiscalità generale. Richiama un concetto di reddito di cittadinanza, ma bassa *target efficiency* e costo alto se vuol essere efficace come strumento di contrasto a povertà/ineq (può essere legata a riforme progressività).
2. Flat più decontribuzione: assegno sociale per tutti più NDC con t al 26%.
3. L'introduzione di un elemento di garanzia nella formula di calcolo contributiva

Le criticità della pensione di base

- Aumento delle prestazioni basse, ma senza nessun meccanismo incentivante (rischi di evasione?).
- Quale *target efficiency*?
- Elevatissima spesa immediata dovuta a decontribuzione.
- Chi ci guadagna e ci perde, considerando anche le maggiori imposte? Come si distribuiscono gli oneri del finanziamento?
- Contribuzioni “di annata” dei lavoratori.
- Obiettivi di fondo espliciti (ridurre costo del lavoro, visione tradizionale della competitività) e impliciti (aumentare lo spazio per FP, anche minando la coerenza del contributivo).

La pensione contributiva di garanzia (PCG)

- ✓ Idea scaturita da riflessioni col Dipartimento Welfare CGIL.
- ✓ Trattamento non assistenziale, ma elemento di correzione (legata a AC e CT) della formula di calcolo della pensione:
 $P = \max(P_c; P_{cg})$ con $P_{cg} = f(\text{età}, AC)$
- ✓ E' una prestazione previdenziale inserita nello schema contributivo => deve consentire corretti incentivi al versamento e alla prosecuzione dell'attività, quindi 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 (eventualmente tramite un fondo di riserva).

Le caratteristiche della PCG

Si può identificare un reddito da pensione che dovrebbe essere garantito, ad esempio a 66+40 e tararlo poi in funzione di età e CT (“punto anno”).

- Consente di recuperare e rendere applicabile lo spirito del Protocollo del 2007.

- Pcg da esprimere in % del salario medio => a 66+40 garantire il 60% del salario medio (circa 930 euro mensili netti).

- La garanzia si rivaluta col PIL e potrebbe non essere modificata al mutare dei CT (garanzia anche contro “rischi demografici”!).

- Nell’anzianità contributiva utile ai fini della PCG andrebbero incluse AC da lavoro e figurativa.

L'importo della PCG

Ammontare della Pensione Contributiva di Garanzia a prezzi 2010 per età di ritiro e anzianità

	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40
60	8,068	8,356	8,644	8,932	9,220	9,508	9,797	10,085	10,373	10,661	10,949	11,237	11,525
61	8,307	8,603	8,900	9,197	9,493	9,790	10,087	10,383	10,680	10,977	11,273	11,570	11,867
62	8,564	8,870	9,176	9,481	9,787	10,093	10,399	10,705	11,011	11,317	11,622	11,928	12,234
63	8,840	9,155	9,471	9,787	10,102	10,418	10,734	11,050	11,365	11,681	11,997	12,312	12,628
64	9,134	9,460	9,786	10,113	10,439	10,765	11,091	11,417	11,744	12,070	12,396	12,722	13,048
65	9,450	9,788	10,125	10,463	10,800	11,138	11,475	11,813	12,150	12,488	12,825	13,163	13,500

Pro e contro della Pcg

Pro:

- 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” (considerando anche periodi in AASS o, almeno fino a un limite, in ALMPs, se non si ha diritto a AASS).
- Copre quantomeno da rischi di povertà e (quindi) garantisce anche riduzione delle diseguaglianza dei redditi da pensione.
- Permette di tutelare dalle più gravi criticità (di t e w , non AC) post 1995.

Contro:

- Incentivo a sotto-contribuzione (ma solo da anziani; Pcg dipende da AC non da quanti C verso) => ma incentivo a un comportamento illegale...
- Serve una grossa capacità amministrativa per verificare i periodi di non lavoro e evitare i rischi di sottocontribuzioni (a parità di aliquote).

L'impatto sul bilancio pubblico

- Nessun impatto significativo sulla spesa nel breve-medio periodo (fino al 2040).
- Il costo sul bilancio dipenderà: i) da dove si fissa la soglia di garanzia; ii) da quanto sono efficaci le LMPs nel risolvere le situazioni di fragilità; iii) dalle future dinamiche del mercato del lavoro.
- La spesa futura sarebbe ridotta da riforme degli AASS e (come avvenuto) dall'innalzamento aliquote GS.
- Almeno $\frac{1}{4}$ della spesa andrebbe a sostituire spesa in assegni sociali rivolti a pensionati poveri (come confermato da alcune micro-simulazioni preliminari col modello T-DYMM).

Dettagli applicativi

- Prevedere clausole di garanzia anche per chi appartiene al regime misto.
- Ogni anno da autonomo peserebbe 20/33 ai fini PCG (e per il meccanismo dei minimi contributivi) ne sarebbero esclusi.
- Come computare gli anni di part-time? Dare un premio rispetto alla quota di orario?
- Come computare i periodi passati da parasubordinato?
- E' una misura previdenziale; si può però pensare a *means testing* su base individuale (come per la 14esima del Protocollo 2007) per limitare spesa e correggere alcuni disincentivi.

Riferimenti bibliografici

- Caretta A., Flisi S., Frale C. Raitano M., Tedeschi S. (2012), "Evaluation of pensions adequacy in the NDC System", presentato all'*European Meeting of the International Microsimulation Association*, Dublin, 18th May 2012.
- Raitano M. (2012), "Regole pensionistiche, incentivi al ritiro e occupazione degli anziani", in Treu T. (a cura di), *L'importanza di essere vecchi. Politiche attive per la terza età*, Il Mulino, Bologna.
- Raitano M. (2012), "I primi anni di carriera: lavoro atipico, povero e bassa accumulazione contributiva. L'evidenza di un panel di lavoratori italiani", *Rivista delle Politiche Sociali*, n. 2/2012.
- Raitano M. (2011), "Carriere fragili e pensioni attese: quali correttivi al sistema contributivo?", *Rivista delle Politiche Sociali*, n. 3/2011.
- Pizzuti F. R., Raitano M., (2011), "Le prospettive del sistema previdenziale: problemi e proposte", in Pizzuti F. R. (a cura di) *Rapporto sullo stato sociale 2011*, Simone Editore, Milano.