

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Modello previsionale della spesa pensionistica italiana

Presentazione del rapporto di ricerca a cura del CER elaborato per il CNEL
6 maggio 2009, ore 9:30

Sintesi

1. La novità del modello: uno scenario centrale ed alcune analisi di sensibilità.

I modelli di previsione delle principali componenti della spesa per la protezione sociale (pensioni, sanità, disoccupazione, istruzione) sono un importante strumento di cui le autorità di politica economica dei paesi sviluppati si sono dotati per valutare l'andamento prospettico di queste componenti della spesa pubblica.

La capacità di previsione di modelli di lungo periodo che sono chiamati a stimare la dinamica di macroaggregati quali la spesa per pensioni, il prodotto interno lordo, la numerosità e la composizione della forza lavoro è necessariamente limitata e la variabilità degli errori cresce in misura più che proporzionale all'aumentare dell'orizzonte temporale considerato.

Ecco l'elemento di novità di questo modello: accanto ad uno scenario centrale per la descrizione dell'evoluzione temporale delle variabili macroeconomiche e demografiche, il rapporto presenta una serie di analisi di sensitività che hanno l'obiettivo di testare la sensibilità dei risultati a cambiamenti in ognuna di quelle variabili.

2. I principali risultati dello scenario centrale.

La spesa pensionistica per trattamenti di invalidità, vecchiaia e superstiti in rapporto al prodotto interno lordo cresce fino al 2010 e poi si mantiene sostanzialmente stabile fino al 2040 all'interno di valori compresi tra il 13,6% e il 14% in rapporto al prodotto interno lordo.

Questo risultato è influenzato da una serie complessa di fattori. Da una parte il passaggio al pensionamento delle generazioni del baby boom, l'entrata nel mercato del lavoro di generazioni meno numerose e la lentezza della transizione alla regola contributiva costituiscono elementi di spinta verso l'alto del rapporto spesa / Pil; dall'altra, soprattutto nella seconda parte del periodo di simulazione, è proprio l'entrata a regime della regola contributiva, unita all'aumento dell'età media di pensionamento a comprimere gli effetti negativi che l'invecchiamento della popolazione determina sui saldi del sistema pensionistico.

Dal punto di vista distributivo la simulazione centrale evidenzia che, dopo una fase di stabilità che si protrae circa fino al 2015, l'importo medio delle nuove pensioni liquidate in rapporto al Pil pro capite si riduce progressivamente e passa dal 23 al 18 per cento. L'età media al pensionamento si innalza da poco più di 60 anni per gli uomini e 59 anni per le donne a 63 e 61 anni rispettivamente.

3. Il livello delle prestazioni pensionistiche.

L'indicatore utilizzato per valutare il livello prestazioni pensionistiche è il tasso di sostituzione, ossia il quoziente tra prima rata media delle nuove pensioni liquidate e ultimo salario medio dei lavoratori andati in pensione, calcolato sia al lordo che al netto dell'imposizione fiscale e contributiva a carico del lavoratore/pensionato.

La riduzione del tasso di sostituzione lungo il periodo di osservazione è generalizzata. Con riferimento alle figure-tipo esaminate, il tasso di sostituzione al netto della tassazione passa per le dipendenti donne dal 66 per cento nel 2010 al 55 per cento alla fine del periodo di simulazione, per i dipendenti uomini al netto della tassazione la prima rata della pensione passa in media dal 78 al 63 per cento dell'ultimo salario.

Per coloro che riescono a passare da un contratto a tempo determinato a uno a tempo indeterminato entro i primi tre anni della loro vita lavorativa, la pensione relativa è sostanzialmente pari a chi parte sin dall'inizio come lavoratore a tempo indeterminato. Al contrario coloro che permangono nella condizione di lavoratore temporaneo per un periodo superiore ai tre anni subiscono, nel corso della loro carriera lavorativa, una penalizzazione salariale e quindi pensionistica rispetto a chi inizia come lavoratore a tempo indeterminato sin dall'inizio. Purtroppo la qualità dell'informazione statistica su questo segmento del mercato del lavoro non è ancora tale da permetterci conclusioni certe.

Le nostre simulazioni mostrano che il posponimento volontario dell'età media di pensionamento permette di attutire la riduzione dei tassi di sostituzione che si registra con il sistema di calcolo contributivo dei trattamenti. Ad esempio dai nostri calcoli emerge che per avere un trattamento pensionistico comparabile a quello dei loro padri, i giovani dipendenti attuali dovranno lavorare un anno in più per ogni anno in più di vita attesa.

La riduzione del tasso di sostituzione è particolarmente accentuata nel caso dei lavoratori autonomi; nel periodo antecedente l'introduzione del sistema di calcolo contributivo i tassi di sostituzione sono addirittura maggiori rispetto a quelli dei dipendenti del settore privato: circa 89 per cento per gli uomini e 82 per cento per le donne. Alla fine del periodo di previsione i tassi si assestano al 53 per cento sia per gli uomini che per le donne. La causa di questa rilevante riduzione va rintracciata nel differenziale di aliquota contributiva attualmente esistente tra dipendenti e autonomi. Nel sistema retributivo quel differenziale non incideva sul calcolo del trattamento, che era basato sull'anzianità lavorativa. Nel sistema contributivo, al contrario, il trattamento viene computato proprio a partire dal valore dei versamenti contributivi accumulati nell'intero arco della vita lavorativa e quindi la minore incidenza degli accantonamenti pensionistici per unità di retribuzione si traduce in una rilevante riduzione dei tassi di sostituzione.

4. Fattori chiave nelle analisi di sensitività: dimensione della forza lavoro e dinamica della produttività.

Tutte le simulazioni condotte nell'ambito dell'analisi di sensitività evidenziano che la tenuta complessiva del rapporto tra spesa pensionistica e prodotto interno lordo non viene messa in discussione. Tuttavia, e questo ci pare uno dei contributi significativi del rapporto, l'analisi di sensitività evidenzia la presenza di "fattori di problematicità" in alcune fasi temporali della simulazione. A questo riguardo due fattori e la loro interazione risultano cruciali: la dimensione della forza lavoro e la dinamica della produttività. In presenza di uno scenario meno favorevole per i due fattori citati e/o nel caso in cui ad un aumento nella dimensione numerica della forza lavoro corrisponda una riduzione della produttività media di quel fattore, la spesa pensionistica in rapporto al prodotto interno mostra una forma prima crescente e poi decrescente. Il punto di massimo viene toccato in genere intorno al 2040. Di seguito riportiamo i punti salienti delle simulazioni presentate nell'analisi di sensitività.

- Una crescita demografica pari a quella che l'Istat stimava nel 2005, con circa 6 milioni di residenti in meno a fine periodo, determina nel modello un rallentamento della crescita del prodotto interno compreso tra 2 e 4 decimi all'anno: il rapporto tra spesa pensionistica per invalidità, vecchiaia e superstiti e prodotto interno lordo sale come conseguenza di circa 7 decimi nel punto di picco nel 2040.
- Una crescita della produttività dei fattori di due decimi di punto annui costantemente più bassa rispetto alla simulazione di base provoca una maggiore spesa di circa 5 decimi percentuali (+0,5%) nel punto di picco. Inoltre, qualora la ripresa della produttività nei prossimi dieci anni fosse più lenta di quella da noi ipotizzata nella simulazione di base alla fine degli anni venti la spesa sarebbe maggiore di circa 4 decimi di punto (+0,4%).
- Una indicizzazione dell'istituto delle integrazioni al minimo e degli istituti ad esso collegati non ai prezzi ma al Pil nominale comporta una maggiore spesa pari a 6 decimi di punto di Pil. È importante a questo riguardo ricordare che la vigente normativa prevede una indicizzazione

all'andamento dei prezzi al consumo. Tuttavia, in passato si sono avuti diversi interventi a sostegno delle pensioni di importo più basso. La simulazione in questione può quindi essere interpretata come un tentativo, seppure parziale, di dare una misura del ruolo degli interventi discrezionali delle autorità di politica economica sulla dinamica di lungo periodo della spesa per pensioni.

- E' meno rilevante sulle dinamiche della spesa l'impatto di due altre ipotesi su cui si fonda la nostra simulazione di base: crescita dei tassi di attività e postonamento dell'età di pensionamento. Abbiamo formulato l'ipotesi che il processo di incremento della partecipazione al mercato del lavoro non prosegua verso un valore obiettivo coerente con gli accordi presi dal Governo italiano nelle sedi europee, come nella simulazione di base, ma si arresti ai valori attualmente osservati per le generazioni più giovani. Inoltre, abbiamo eliminato l'incremento dell'età di pensionamento che era stato incorporato nella simulazione di base. Ognuna di queste due ipotesi alternative produce un picco di maggiore spesa pensionistica di circa 0,2-0,3 punti di Pil.

5. Come è costruito lo scenario di base.

Le ipotesi di simulazione che noi riteniamo cruciali nel governare la dinamica della simulazione di base sono le seguenti:

- demografia: la dinamica demografica della popolazione è quella prevista dall'Istat nella sua più recente previsione demografica 2007-2051. Le nuove previsioni Istat contengono significativi elementi di novità, in particolare un flusso netto più ampio di immigrati¹, un modesto incremento del tasso di fecondità ed un ulteriore aumento delle aspettative di vita. Come risultato la popolazione residente in Italia a fine periodo (2050) non decresce rispetto al suo livello attuale e, nonostante il processo di incremento della via media, risulta meno sbilanciata verso le età più anziane rispetto alle proiezioni fornite nel recente passato dal medesimo istituto;
- partecipazione al mercato del lavoro: il modello assume la prosecuzione del processo di progressivo allargamento della partecipazione femminile al mercato del lavoro, soprattutto nelle età adulte. Come conseguenza il tasso di attività complessivo in Italia passerebbe, tra il 2007 e il 2050, da circa il 60 al 70 per cento, un valore di poco superiore a quello registrato attualmente in Germania;
- produttività: la nostra ipotesi di base sulla produttività del lavoro prevede una sua ripresa nei prossimi anni rispetto ai livelli rilevati nell'ultimo decennio e un suo ritorno ai tassi di crescita registrati in media nei decenni '80 e '90. Ipotesi simili alle nostre sono state formulate dalla Commissione Europea in un recente esercizio di previsione;
- sistema contributivo e comportamenti individuali: nel 1995 è stata introdotta in Italia una radicale riforma del sistema di calcolo delle pensioni che ha visto il progressivo abbandono del metodo di calcolo retributivo, basato su anzianità contributiva e importo della retribuzione, a favore del metodo di calcolo contributivo, basato su ammontare dei contributi accumulati e sulla vita attesa del pensionato e sull'attribuzione di un rendimento implicito ai contributi coerente con la crescita della base contributiva sulla quale le pensioni sono finanziate. A partire dal prossimo decennio cominceranno ad andare in pensione i primi lavoratori a cui verrà applicato il metodo di calcolo contributivo. Ciò provocherà una progressiva e sempre più rilevante riduzione dei trattamenti pensionistici. Abbiamo ipotizzato che gli individui interessati dalla riforma posticipino l'età di pensionamento rispetto ai valori correnti: in questo modo, grazie anche alle caratteristiche della regola contributiva, che non penalizza la permanenza nel mercato del lavoro, questi potranno, almeno parzialmente, limitare la compressione del tasso di sostituzione tra pensione e retribuzione nei prossimi decenni.