

La delega e la previdenza complementare: le questioni aperte ... e quelle chiuse

Mauro Marè

Università della Tuscia, Viterbo

Mefop, Roma

1 Le questioni chiuse.....

Diverse impostazioni sull'attuazione delega pensionistica (**le questioni aperte**). Permane **scarsa consapevolezza** delle implicazioni generali

Riforma pensionistica non è solo (non più ormai) la questione di affiancare al **pilastro pubblico**, un **pilastro complementare** – o più pilastri

Riforma va attuata per le sue **implicazioni generali**: avrà conseguenze rilevanti su prospettive di vita giovani, sulle potenzialità di crescita, competitività paese, finanza pubblica

Siamo ad **un punto di non ritorno, di svolta.**

Vi sono tre punti fermi:

- Condizioni di vita e futuro giovani passa per il definitivo decollo della previdenza complementare. **Senza PC salta il patto generazionale**, ed effetti economici negativi
- mancato decollo PC porta con sé anche la ridefinizione del pilastro pubblico Si dovrà **ridiscutere l'assetto previdenza pubblica**. La riduzione dei tassi di copertura della previdenza pubblica non sarà accettata
- Vi saranno **conseguenze negative sulla finanza pubblica**, sui tassi di contribuzione, sulla tassazione e la spesa pubblica.

Punto partenza è noto: **notevole invecchiamento della popolazione**. E' un fenomeno molto positivo, gli individui vivono più a lungo.

Tuttavia, modifica **parametri demografici** avrà inevitabilmente implicazioni fondamentali sull'economia e sul benessere popolazione.

Senza un **aumento consistente dell'età di pensionamento**, si è costretti ad aumentare imposte e/o aliquote contributive, oppure a ridurre i benefici.

Viste le difficoltà a realizzare le ultime due direzioni di riforma, **l'aumento dell'età pensionabile** non sembra un'opzione ma un obbligo (vedi riforma agosto 2004).

Vi sono soluzioni che possono rendere queste scelte meno drastiche? che permettono di mantenere inalterato il valore delle rendite senza dover effettuare interventi significativi sui contributi o sui benefici?

La **previdenza complementare** dovrebbe servire a questo fine.

Necessaria un'azione di informazione e trasparenza verso i lavoratori e le giovani generazioni

Meriti della **capitalizzazione** rispetto alla **ripartizione**.

Discussione teorica, lunga e delicata. Si richiamano solo alcuni punti:

a) in sé potrebbe non esserci un **vantaggio particolare della capitalizzazione** rispetto alla ripartizione – *no welfare gains from funding*

Punto cruciale: $r > (n + x)$

differenza tra **tasso di rendimento di mercato** (rendimento sistema a capitalizzazione) e **tasso di crescita delle retribuzioni** (o dell'economia) (tasso rendimento sistema a ripartizione).

Se **differenza > 0** essa permette di ridurre il livello di contribuzione, o di imposizione, per ogni dato livello specifico di benefici – e viceversa.

Non è dimostrato che **differenziale sia sempre positivo**. L'investimento finanziario può tuttavia essere allettante (ma... costi di gestione??).

b) **risorse** per accumulare nella **capitalizzazione** devono derivare da una **fonte aggiuntiva**: escludendo il ricorso al debito, riduzione spesa pubblica o aumento contribuzioni e tassazione.

Italia: TFR, solo per alcuni lavoratori, quindi problema dell'individuazione delle risorse per finanziare la previdenza complementare va risolto.

Come si finanzia la **transizione ad un sistema misto**, con due o più pilastri? Con quali risorse si finanzia previdenza complementare?

c) PC comporta **redistribuzione di risorse tra le generazioni**. Senza redistribuzione risorse, non si risolvono difficoltà sistemi pensionistici

Key issue: parte futuri benefici e pensioni dovrà essere finanziata **direttamente dai beneficiari**.

d) **riportare il sistema** su un sentiero di equilibrio **il prima possibile**; più si rinvia il pilastro e maggiori saranno i costi economici e politici.

Ragione: vantaggi di una politica di **tax rates smoothing** (appiattimento aliquote di imposizione *over time*), rispetto a periodi alternati di brusco aumento o riduzione imposte.

e) veri **vantaggi funding** sono in realtà due:

- **ripartizione del rischio in più pilastri** (ripart. e capit.)

Un **sistema pensionistico misto**, con due pilastri, **è superiore** alle due alternative di un sistema puro di un solo tipo.

- essa offre **uno strumento di protezione più completo** ed efficace per l'altro tipo di rischio dei sistemi pensionistici, il **rischio politico**.

f) considerare adeguatamente il **rischio finanziario**, ma anche **rischio politico** (che è intrinsecamente più forte nella ripartizione)

g) **Accantonamenti individuali** nei fondi – aziendali, personali – rafforzano in modo netto **i diritti di proprietà** sulle risorse accumulate; intervento sui fondi accumulati molto costoso in termini di consenso e ciò mitiga **l'incoerenza temporale della politica economica.**

h) E' illusorio ritenere che i **sistemi pubblici a ripartizione** siano sistemi a **prestazioni o a benefici definiti**: come la storia ha dimostrato, i **benefici sono stati ridefiniti** e modificati praticamente sempre, senza interruzione.

Effettuare **un'operazione di trasparenza** può avere costi politici e di consenso

Siamo di fronte ad un **bivio**: o si costruiscono le condizioni per decollo definitivo PC, adesso e nei prossimi anni, oppure si deve essere pronti a sopportare le **conseguenze**, economiche, di finanza pubblica, di redistribuzione di risorse.

La sfida è delicata perché si è scelta la **soluzione volontaria**. **Informazione ai potenziali aderenti** è un momento fondamentale per convincerli dei vantaggi dei fondi pensione

Altrimenti resta solo l'opzione **dell'obbligatorietà**, che se risolve il problema dell'adesione e della **massa critica** necessaria, ne solleva molti altri, a partire dalle garanzie più o meno ampie da offrire agli aderenti, fino al **moral hazard**.

2 Le questioni aperte

Richiedere agli attori uno sforzo comune; siamo di fronte a una questione con caratteristiche di bene pubblico

E' necessaria affermazione definitiva **di un sistema di fondi pensione, adeguato e maturo** – nel numero degli iscritti, nelle risorse gestite, nel grado elevato di trasparenza, governance e garanzie

Questioni di **attuazione, equiparazione, trasparenza**

3 Volontarietà vs. obbligatorietà

Teoria economica dimostra **superiorità volontarietà**. Vi sono vari motivi: ottimizzazione scelta allocativa risparmio, libertà individuale, ecc.

Nella delega la **scelta però non è risolta** in modo definitivo.

Silenzio assenso può limitare processo di scelta consapevole, può ridurre ruolo lavoratori

Avvicinandosi ad una semiobbligatorietà, deve essere comunque **chiara la gerarchia tra i fondi**

3 Volontarietà vs. obbligatorietà

Se si è convinti **meriti volontarietà**, si vuole lasciare ai lavoratori ampia possibilità di scelta (tramite anche le parti istitutive), va allora previsto un **marginale di flessibilità e discrezionalità** nell'utilizzo TFR

La soluzione “**tutto subito o niente**” solleva alcune perplessità.

Se infatti è ovvio che, per la devoluzione del TFR ai fondi pensione, e per raggiungere una massa critica adeguata, sia necessaria qualche forzatura,

l'assenza di **fasi o momenti di ripensamento** – o di modifica delle scelte – anche secondo **finestre programmate**, potrebbe essere un fattore di rigidità che potrebbe indurre una scelta di non adesione.

4 Informazione

E' un aspetto cruciale. Definizione **modulo informativo** per i lavoratori.

Quali informazioni? Chi decide? Chi le fornisce? Chi controlla?

Due tipi di informazione: generale e a livello aziendale

Campagna informazione pubblica per rendere “trasparente” implicazioni scelte alternative. Soluzione decentrata è pericolosa e non funziona; rischi di “concorrenza sleale”, di capture; serve **soggetto *super partes*** (almeno per quella generale).

Dilemma: se non si definiscono aspetti decisivi delega, che informazione si può dare?

5 La devoluzione del TFR

- Primo aspetto è quello delle relazioni tra tacito conferimento ed adesione: non può esservi **tacito conferimento** TFR senza **preventiva adesione** (tacita o esplicita) **al fondo**. Come realizzarla?
- quale **gradualità nel conferimento del TFR**? Ovvero quanta % del TFR andrà ai fondi? Si può immaginare una fase iniziale che permetta ad **aderenti non neo-occupati** libertà di lasciare nell'impresa quota non devoluta al FP. Quali gradi di libertà negli altri casi?
- Necessaria comunque definizione **gerarchia** (FPc, FP regionali, FPac e fondo pubblico)

6 Gerarchia (in caso di tacito conferimento)

Questione delicata: **Come definire la gerarchia? Chi la definisce?**

Soluzione più opportuna: lasciare la definizione alle **parti istitutive** (o **accordi contrattuali esistenti**)

Vi possono essere **diversi criteri**: ad esempio, **gerarchico** (nazionale, regionale, aziendale), **specialistico** (aziendale, regionale, nazionale), **criteri empirici** (che considerano altri elementi, esempio il n. iscritti, ecc.)

6 Gerarchia (in caso di tacito conferimento)

Difficoltà se **definita dall'alto** (con legge): quale sarebbe il criterio seguito?

Gerarchia potrebbe non essere definibile se nel settore mancano le diverse tipologie (quindi **Fondo residuale pubblico?**)

7 Equiparazione e governance

Le diverse forme di PC devono avere **obblighi simili** in termini di **trasparenza e disclosure**

Importanza **concorrenza** vera e piena tra i fondi.

La concorrenza deve operare tra istituti, strumenti, **forme di fondi che siano equiparabili**, almeno sul piano della trasparenza, della governance, della gestione, della portabilità, della separazione contabile, dei costi e della politica di investimento.

Necessità di definire **regole comuni** su questi aspetti

Omogeneizzazione delle forme di governance

Le proposte recenti per un **rafforzamento dei presidi di governance dei fondi aperti**, e per l'istituzione di un **organismo di sorveglianza** con ampi poteri, vanno nella giusta direzione e sono da accogliere positivamente

Inoltre, migliorare poteri e ruolo **responsabile fondo** per FPa (conflitti di interessi?, ecc.)

8 Il fondo pubblico e i fondi regionali

- **rischi di questa soluzione.** Devono essere **residuali** e di chiusura della norma, non il ritorno dell'ipotesi di un fondo pubblico a capitalizzazione
- Devono essere regolati secondo DLgs. 124/93 e applicare gestione separata, transitorietà, libero trasferimento a FP, ecc.)
- **carattere temporaneo**; prevedere **exit** se nasce forma collettiva a cui il lavoratore ha diritto di aderire
- **Dilemmi Fondo pubblico**: aspetti di **corporate governance** e **bad incentives** nella gestione: come si comporterebbe il fondo pubblico nei consigli di amministrazione delle imprese? Al crescere della sua dimensione, aumenterebbero problemi e conflitti

9 Le questioni da risolvere

L'individuazione del TFR come risorse strategica per il decollo della previdenza complementare risolve il problema dei **lavoratori subordinati privati**,

non quello dei **pubblici** e dei **lavoratori autonomi**.
come farli partecipare?

Come si finanzia la previdenza complementare per questi soggetti?
Con l'opting out? Oppure facendo ricorso al bilancio pubblico?
Debito o imposte?

9 Le questioni da risolvere

- **Tassazione**

rivedere modalità imposizione attuali?

- a) passaggio a EET;
- b) aumento incentivi fiscali (12,5% o soglia 5.165€);
- c) ridurre la tassazione dei rendimenti maturati a un'aliquota inferiore all'11% (almeno il 6%, o addirittura 0%)

- **rendimenti (e garanzie)** confronto $1,5\% + 75\%$ tasso inflazione vs.??

Il gioco (la sequenza) in forma estesa (informazione imperfetta)

