

Een structurele hervorming van het Belgische pensioensysteem – Reflecties op de voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming

Tim Buyse

Freddy Heylen

- Universiteit Gent, 23 juni 2014 -

De beleidsmakers in de meeste OESO-landen staan voor de enorme uitdaging een goed en betaalbaar publiek pensioensysteem te garanderen. Een hervorming van het bestaande systeem is noodzakelijk en onvermijdelijk. De snel toenemende fractie ouderen in de bevolking en de gedaalde fertiliteit dreigen immers de pensioenfactuur onhoudbaar op te drijven.

Deze nota beschrijft in een eerste paragraaf de belangrijkste resultaten van recent wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd aan de vakgroep Sociale Economie van de Universiteit Gent en neergeschreven in het doctoraat van Tim Buyse (2014). Uit dit onderzoek, waarvan de resultaten deels al internationaal werden gepubliceerd (Buyse et al., 2013a), kunnen een aantal beleidsconclusies worden getrokken over wenselijke hervormingen van het bestaande Belgische pensioensysteem. In een tweede paragraaf van deze nota wordt het rapport van de Commissie Pensioenhervorming van 16 juni 2014 in het licht van deze onderzoeksresultaten geëvalueerd, of althans de hoofdlijnen van dit rapport. Deze evaluatie is overwegend (zeer) positief. Het had evenwel nog beter gekund mocht de Commissie ook een aantal belangrijke ‘algemene-evenwichtseffecten’ verbonden aan pensioenhervorming op lange termijn hebben meegenomen. Deze aspecten betreffen de invloed van het pensioensysteem op scholing en economische groei en op fertiliteit.

1. Resultaten van recent wetenschappelijk onderzoek over wenselijke hervorming

Mede onder druk van de vergrijzing dringen structurele hervormingen van het pensioensysteem zich op. In de wetenschappelijke literatuur is er eensgezindheid dat, om de pensioenuitdaging aan te pakken, er in de eerste plaats nood is aan (i) een hogere werkgelegenheid, vooral onder 50-plussers en (ii) een sterkere per capita economische groei (productiviteitsgroei). Vanuit deze overtuiging werden ook heel wat voorstellen geformuleerd tot hervorming van de bestaande publieke pensioensystemen. Verschillende economen hebben onderzocht hoe het pensioensysteem de individuele incentives tot werken kan beïnvloeden. Anderen tonen aan dat de aard van het pensioensysteem invloed heeft op de vorming van menselijk kapitaal via scholing en zo de economische groei kan bepalen. Nog anderen tonen de relatie tussen de aard van het pensioensysteem en de fertiliteit. Ondanks tal van studies, heeft de academische literatuur echter nog geen consensus bereikt over welke hervormingen het meest bijdragen tot hogere werkgelegenheid, sterkere productiviteitsgroei en welvaart. De gangbare beleidsaanbevelingen variëren sterk, gaande van hervormingen binnen het bestaande ‘pay-as-you-go’ repartitiesysteem tot

een geleidelijke overgang naar een actuariel neutraal kapitalisatiesysteem. Eén verklaring voor deze ambigue resultaten is de te partiële aanpak in bestaand onderzoek. Zelden of nooit werden alle relevante effecten van pensioenhervorming binnen één coherent kader geanalyseerd: een kader waarin (minstens) zowel het arbeidsaanbod als de vorming van menselijk kapitaal en de economische groei endogeen zijn. In ons recent onderzoek (zie Buyse et al., 2013a, 2013b; Buyse, 2014) hebben we getracht om deze belangrijke tekortkoming weg te werken.

Meer concreet bestuderen we in Buyse et al. (2013a) aan de hand van een computationeel model van overlappende generaties (OLG model) het verband tussen enerzijds het publieke pensioensysteem en anderzijds het arbeidsaanbod en de werkgelegenheid van drie leeftijdsgroepen, de leeftijd waarop mensen daadwerkelijk op pensioen gaan (de effectieve pensioenleeftijd), de tertiaire scholing van jongeren, en de economische groei. Hoe ziet dit basismodel eruit? Op elk moment leven in het model vier generaties gezinnen: drie actieve generaties (jong, middelbare leeftijd, ouder) en een gepensioneerd generatie. Jonge individuen zijn tussen 20 en 34, individuen op middelbare leeftijd tussen 35 en 49, en oudere individuen tussen 50 en 64. Gepensioneerden zijn 65+. Terwijl individuen op middelbare en oudere leeftijd beslissen hoeveel en hoe lang ze werken, kunnen jongeren (naast werken) ook een deel van hun tijd studeren om extra menselijk kapitaal en kennis op te bouwen. De reële output in de economie ontstaat in de bedrijven uit de inzet van arbeid en menselijk kapitaal door de verschillende actieve generaties en kapitaal dat internationaal mobiel is. De overheid heft belastingen op het inkomen uit arbeid, het inkomen uit kapitaal, en op consumptie. Ze gebruikt deze inkomsten ter financiering van productieve uitgaven (vooral voor scholing), consumptie, transfers aan niet-werkenden (waaronder ook uitkeringen aan wie vervroegd met pensioen gaat) en reguliere pensioenen. Het pensioensysteem in het model is van het pay-as-you-go type (repartitiesysteem) zoals dat in de meeste OESO-landen bestaat. Iemands pensioen wordt berekend als een door de overheid bepaalde fractie (de vervangingsratio) van het verdiende eigen arbeidsinkomen over diens actieve periode. Dit verdiende eigen arbeidsinkomen noemen we verder de pensioenbasis. De financiering van de pensioenen gebeurt via bijdragen op de arbeid van alle actieven. De actieve generaties betalen op ieder moment dus het pensioen van de gepensioneerden, ervan uitgaande dat latere generaties dit voor hen zullen doen wanneer zij op pensioen zijn.

Ons basismodel onderscheidt zich op verscheidene vlakken van andere studies over pensioenhervorming. Ten eerste worden – zoals eerder beklemtoond – alle bovenvermelde variabelen endogeen verklaard binnen het model: het arbeidsaanbod van verschillende leeftijdsgroepen, de effectieve pensioenleeftijd van oudere werknemers, de scholing en de vorming van menselijk kapitaal door jongeren, en de economische groei. Op die manier nemen we alle wederzijdse relaties tussen deze variabelen in rekening, wat van belang kan zijn voor de richting en omvang van beleidseffecten. Bijvoorbeeld, als de werkgelegenheid toeneemt, zal fysisch kapitaal rendabeler kunnen ingezet worden, met gunstige gevolgen voor de investeringen en de groei. Bovendien, wanneer mensen langer werken en hun (vervroegd) pensioen uitstellen, laten ze hun opgebouwd menselijk kapitaal langer renderen. Een hoger rendement voor studie bevordert scholing

en zo ook de productiviteit en de groei. Omgekeerd zullen hervormingen die studeren stimuleren, mensen ook aanzetten tot langer werken om langer de vruchten van hun studie te plukken. De uiteindelijke effecten van pensioenhervormingen, zijn afhankelijk van al deze interacties. Een zogenaamde 'algemene-evenwichtsanalyse' dringt zich bijgevolg op.

Ten tweede bevat het model een realistische beschrijving van de transitie van werk naar pensioen. Ook met de mogelijkheid van vervroegde uittreding uit de arbeidsmarkt houden we rekening. Deze mogelijkheid speelt namelijk een belangrijke rol in vele landen. Daarom onderscheiden we expliciet de effectieve pensioenleeftijd, die wordt gekozen door oudere werknemers, en de officiële pensioenleeftijd, die exogeen gegeven is op 65 jaar. Terwijl gunstige uitkeringen bij vervroegd pensioen werken relatief onaantrekkelijker maken, is dit niet direct het geval voor normale ouderdomspensioenen. In de literatuur wordt dit onderscheid vaak niet gemaakt.

Daarnaast houden we expliciet rekening met de link tussen individuele bijdragen en het latere pensioen, zoals die in vele landen (in sterkere of zwakkere mate) bestaat. De pensioenuitkering is in ons repartitiesysteem namelijk afhankelijk van het geaccumuleerd individuele arbeidsinkomen en dus de geleverde bijdragen. Hoe meer een individu werkt, en hoe meer hij bijdraagt, hoe groter het pensioen is dat hij zal verkrijgen (al kan deze relatie in de praktijk wel verzwakt worden, bijvoorbeeld door een plafond aan de hoogte van het pensioen). Meerdere onderzoekers negeren evenwel deze link, waardoor ze wel de kost (bijdrage) van het systeem in rekening nemen, maar niet het individuele voordeel hiervan.

Ten slotte gaan we in ons model uit van een open economie. Pensioenhervormingen kunnen uitgesproken effecten hebben op de nationale besparingen. In een open economie hoeven deze gewijzigde besparingen niet noodzakelijk door te stromen in binnenlandse investeringen, ze kunnen ook in het buitenland belegd worden. Wijzigingen in binnenlandse lonen en rentevoeten zullen dan beperkter zijn dan in een gesloten economie. Dit alles heeft implicaties voor de effecten op de werkgelegenheid en de vorming van menselijk kapitaal.

De meer gevorderde modellen in Buyse et al. (2013b) en Buyse (2014, hfdst. 4) breiden bovenstaand basismodel uit langs twee belangrijke dimensies. De belangrijkste tekortkoming van het basismodel zoals hierboven voorgesteld is dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen individuen naargelang hun studiebekwaamheid ('innate ability'). We gaan daardoor voorbij aan het gegeven dat een nauwe band tussen het pensioen en het eigen arbeidsinkomen ook sterk ongelijkheid verhogend kan werken. Laaggeschoolden die een lager loon verdienen zullen in dit model ook een laag pensioen ontvangen en kunnen op oudere leeftijd in armoede belanden. Om deze problematiek en optimaal beleid dienaangaande te onderzoeken, wordt in een tweede studie (Buyse et al., 2013b) het model realistischer gemaakt door de individuen op te splitsen in drie specifieke bekwaamheidsgroepen. Meer bepaald onderscheiden we in elke generatie drie specifieke groepen met verschillende aangeboren studiebekwaamheid: laag, gemiddeld en hoog. De eerste groep neemt veeleer weinig van de bestaande kennis op wanneer ze jong zijn. Deze groep studeert ook niet verder. De tweede en de derde groep assimileren meer bestaande kennis, en zijn ook productiever in het opbouwen van

nieuwe kennis door studie. De groep met de hoogste studiebekwaamheid studeert in het model het langst en bouwt het meeste menselijk kapitaal op.

Een tweede dimensie langs waar het basismodel wordt uitgebreid betreft endogene fertiliteit. Meer bepaald analyseren we in Buyse et al. (2014, hfdst. 4) wat de invloed is van specifieke pensioenhervormingen op de optimale keuze van het aantal kinderen in een gezin. We gaan er hierbij realistisch van uit dat kinderen opvoeden een omvangrijke tijds-kost impliceert, die zich vooral manifesteert wanneer een individu tussen 20 en 35 jaar is.

In bovenstaande modellen, waarvan eerst de empirische relevantie werd getoetst en bevestigd, werden vervolgens de effecten van verschillende pensioensystemen en pensioenhervormingen (repartitiesysteem, eigen kapitalisatie, basispensioen, ...) op werkgelegenheid, scholing, economische groei en ongelijkheid in kaart gebracht. Zo vinden we de sterkste positieve effecten op de werkgelegenheid, de groei en de geaggregeerde welvaart in een repartitiestelsel wanneer het verband tussen het pensioen en de individueel verdiende arbeidsinkomens sterk is en wanneer bij de berekening van iemands pensioenbasis veel gewicht wordt toegekend aan het verdiende arbeidsinkomen op latere leeftijd/naarmate de arbeidsloopbaan langer wordt, en minder gewicht op het verdiende arbeidsinkomen in het begin van de loopbaan. Dit tweede aspect is cruciaal voor de bevordering van het arbeidsaanbod op oudere leeftijd. Men wint (meer) als men langer blijft werken. Het bevordert ook de vorming van menselijk kapitaal op jongere leeftijd en de fertiliteit. Men verliest immers veel minder pensioenrechten als men verder studeert en/of kinderen heeft. Op die manier kan pensioenhervorming niet enkel bijdragen tot hogere werkgelegenheid van oudere werknemers, maar ook tot een hogere arbeidsproductiviteit en een betere demografie. Bovendien blijkt dat een dergelijk goed geconstrueerd repartitiestelsel beter kan presteren dan een kapitalisatiestelsel.

Dit repartitiesysteem impliceert echter, wanneer het niet verder gecorrigeerd wordt, een sterke toename van de ongelijkheid, en een laag inkomen op de oude dag voor iedereen met lagere studiebekwaamheid en scholing. De meest efficiënte manier om deze ongelijkheid te verminderen, is de directe koppeling tussen het individueel arbeidsinkomen, en dus de lengte van de carrière, enerzijds, en het pensioen anderzijds te handhaven, ook voor lage inkomensgroepen, maar voor deze inkomensgroepen de vervangingsratio aanzienlijk te verhogen. Varianten hiervan bestaan in Noorwegen, de VS en Zwitserland. De economische effecten van een dergelijke correctie zijn veel gunstiger dan wanneer een minimumpensioen of een basispensioen zouden ingevoerd worden die geen relatie vertonen met het eigen arbeidsverleden. De financiële haalbaarheid van deze correctie vereist wel solidariteit van de hogere inkomensgroepen.

Op basis van bovenstaande resultaten kunnen enkele voorzichtige beleidsconclusies worden getrokken. Rekening houdend met de huidige vroege uittredeleeftijd en lage werkgelegenheid van ouderen, alsook met de nood aan hogere potentiële economische groei, lijkt het ons in landen als België aangewezen om:

- (i) de link te versterken tussen enerzijds het toekomstige pensioen en anderzijds het verdiende arbeidsinkomen,

- (ii) vooral het arbeidsinkomen in het tweede deel van de wenselijke loopbaan te laten resulteren in een hoger pensioenbedrag (terwijl inkomen verdiend in het eerste deel van de loopbaan minder pensioen genereert), en
- (iii) voor mensen met lage inkomens (studiebekwaamheid) een hogere vervangingsratio toe te passen, en dus de generositeit van het pensioensysteem te vergroten.

Onze resultaten tonen aan hoe dit kan gerealiseerd worden. Tegelijk wijzen we erop dat (i) momenteel bestaat in bijv. Zweden. Varianten van (ii) bestaan in Finland, Zwitserland en Luxemburg, terwijl (iii) kenmerkend is voor het systeem in Noorwegen, de VS en Zwitserland.

Daarnaast is het eveneens belangrijk dat huidige en toekomstige generaties weten hoe hun pensioen wordt berekend en wat de specifieke kenmerken zijn van het in werking zijnde pensioensysteem. Enkel zo zullen de gedragsmechanismen die in het model worden geïntegreerd, ook in realiteit volop spelen. Dit brengt ons bij een vierde aanbeveling:

- (iv) de overheid heeft een zeer belangrijke informatieve rol te spelen.

2. Evaluatie van het verslag van de Commissie Pensioenhervorming.

De vraag stelt zich hoe bovenstaande beleidsconclusies zich verhouden t.o.v. het recent gepubliceerde rapport van de Commissie Pensioenhervorming (16/6/2014). In dit rapport wordt een hervorming voorgesteld naar een repartitiesysteem met punten waarin individuen gedurende hun loopbaan punten verzamelen op basis van het verdiende arbeidsinkomen. Indien een werknemer gedurende een bepaald jaar evenveel verdiend heeft als een gemiddelde werknemer in dat jaar, dan krijgt hij één punt op zijn rekening voor dat jaar. Indien deze werknemer méér verdiend heeft dan de gemiddelde werknemer in dat jaar, krijgt hij een hoger aantal punten. De hoogte van het aangegeven arbeidsinkomen bepaalt dus hoeveel punten iemand verzamelt.

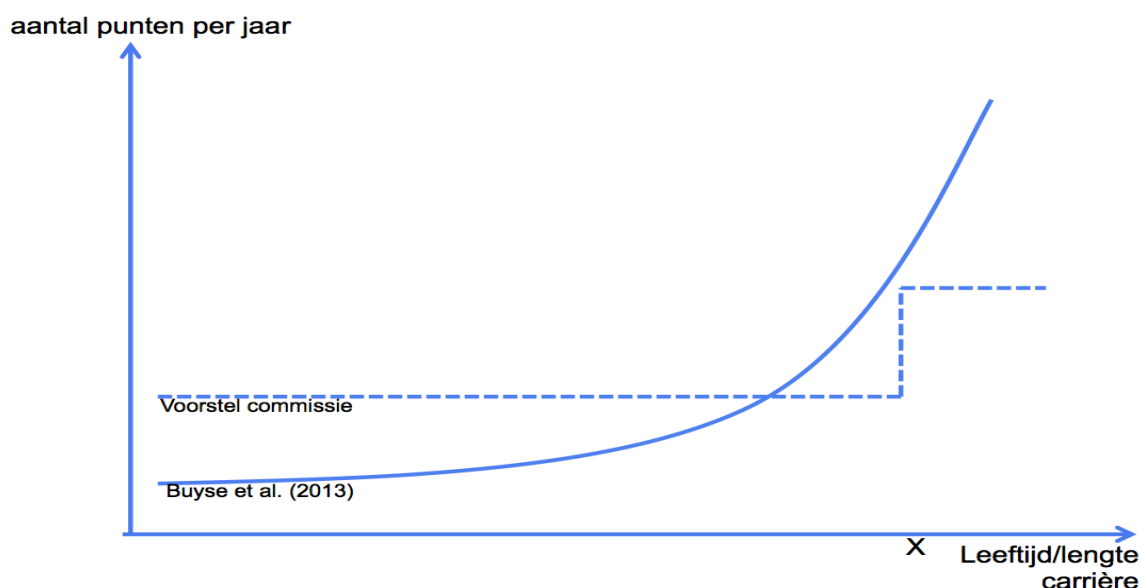
Deze hervorming vertrekt van een aantal basisprincipes, waarvan Tabel 1 er enkele uitlicht. Zo benadrukt de commissie het belang van transparantie in het pensioensysteem, zodat elke burger jaar na jaar de opbouw van zijn pensioen kan opvolgen. Het aantal verzamelde punten en de manier waarop de beslissingen omtrent al dan niet langer werken een invloed uitoefenen op dit aantal punten, moeten dus op elk moment duidelijk zijn. Dit principe strookt helemaal met de aanbeveling (iv) van transparantie uit voorgaande paragraaf.

Een tweede basisprincipe betreft de duidelijke link tussen de hoogte van het pensioen en het arbeidsinkomen. Omdat 'pensioenpunten' verzameld worden op basis van het verdiende arbeidsinkomen in een zeker jaar is deze link duidelijk aanwezig. Ook dit voorstel is volledig in overeenstemming met onze onderzoeksresultaten, in het bijzonder aanbeveling (i).

Ten derde benadrukt de Commissie het belang van het in rekening brengen van de volledige 'normale' loopbaan bij de berekening van de pensioenen. Die 'normale' loopbaan vertaalt zich in een minimumpensioenleeftijd waarop iemand kan stoppen met werken. Langer werken wordt

aangemoedigd door de introductie van een bonus-malussysteem. Enerzijds kunnen additionele punten verdiend worden door langer te werken dan de leeftijd waarop men vervroegde pensionering kan aanvragen (=bonus). Anderzijds wordt bij de omzetting van punten naar pensioen een negatieve correctie toegepast wanneer iemand op pensioen gaat voor zijn 'normale' pensioenleeftijd (=malus). Ook dit principe ligt in de lijn van ons onderzoek. Veeleer dan het verdiende arbeidsinkomen over iemands individuele loopbaan wordt het arbeidsinkomen verdiend over een 'normale' wenselijke loopbaan bepalend. Optimaal volgens onze onderzoeksresultaten is wel dat de mate van pensioenopbouw voor een gegeven arbeidsinkomen stijgt naarmate de lengte van de actieve loopbaan (of leeftijd) toeneemt. Vertaald naar een puntensysteem kunnen we stellen dat hoe dicht er een individu bij zijn 'normale pensioenleeftijd' komt, hoe hoger de 'waarde' van een punt zou zijn in termen van pensioenbedrag. Een alternatief hierop is dat het aantal punten dat men kan verzamelen per jaar bij een gemiddelde verdienste geleidelijk aan toeneemt bij een grotere carrière. Eén en ander wordt geïllustreerd in Figuur 1 voor een individu met gemiddelde verdienste in elk jaar. Het voorstel van de Commissie gaat uit van een vast aantal te verzamelen punten per jaar tot de 'normale' leeftijd waarop vervroegde pensionering mogelijk is (X), waarna men extra punten (fracties) kan verdienen door verder te werken na deze leeftijd. Ons onderzoek gaat daarentegen verder en stelt een lage pensioenopbouw voorop in het begin van de 'normale' loopbaan, gevolgd door een geleidelijke toename van het aantal te verzamelen punten per jaar naargelang de carrière langer wordt. Ons voorstel omvat daardoor niet alleen duidelijke incentives tot langer werken als oudere werknemer, maar ook tot studeren en tot het krijgen van (meer) kinderen op jongere leeftijd. De gunstige effecten van scholing en fertiliteit voor de economische groei en de ontwikkeling van de toekomstige basis van het publiek pensioensysteem, zijn belangrijke meerwaarden van ons voorstel. Toch is het commissievoorstel, in het licht van voorliggend wetenschappelijk onderzoek, zeker een stap in de goede richting.

Figuur 1: vergelijking voorstel pensioencommissie en Buyse et al. (2013a)



Tabel 1. Principes en voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming in verhouding tot de voorstellen van Buyse et al.

Basisprincipes Commissie	Voorstel	Buyse et al. (2013a,b)
Transparantie	Puntensysteem met transparante individuele rekening	In overeenstemming
Sterke link tussen de hoogte van het pensioen en het verdiende arbeidsinkomen	Punten worden verzameld o.b.v. het verdiende arbeidsinkomen	In overeenstemming
Geen eindloonregeling, maar rekening houden met het arbeidsinkomen overheen de totale 'normale' loopbaan. Bovendien een bonus wanneer iemand langer werkt.	Mogelijkheid tot opbouw van extra punten wanneer een individu doorwerkt na de leeftijd waarop vervroegde uittrede uit de arbeidsmarkt mogelijk is. Malus wanneer niet tot de 'normale' uittredeleeftijd gewerkt wordt.	Deels in overeenstemming. Ons voorstel: Hogere puntenwaarde naargelang de actieve loopbaan langer wordt. Lagere puntenwaarde voor arbeid geleverd in het eerste deel van de 'normale' loopbaan (zie figuur 1).
De minimumregeling moet in relatie zijn tot de lengte en intensiteit van de actieve loopbaan.	Minimumgarantie van het aantal punten per dag gepresteerde arbeid.	Deels in overeenstemming. Grotere generositeit van het pensioensysteem voor individuen met een laag inkomen. Maar nog steeds een verband tussen gepresteerde arbeid en inkomen enerzijds en het pensioen anderzijds. Ons voorstel: hogere puntenwaarde voor lagere inkomensgroepen.

Ten slotte wordt in het voorstel van de Commissie ook de minimumregeling sterk aangepast. Zo wordt er een minimumgarantie qua aantal punten in de pensioenopbouw vastgesteld, dat in verhouding staat tot het aantal gepresteerde dagen. Voor elke gepresteerde dag bouwt men een minimumgarantie aan punten op. Dit minimumaantal is dus gerelateerd aan de gepresteerde arbeid, en niet aan het inkomen. In zekere zin is ook dit laatste voorstel (deels) consistent met de voorstellen uit ons onderzoek (in het bijzonder aanbeveling (iii)), en dit omdat in het voorstel van de Commissie de inkomenswaarborg voor ouderen gerelateerd wordt aan de eerder gepresteerde arbeid. De voorstellen uit ons onderzoek gaan echter nog een stap verder, en kunnen vertaald worden naar een

hogere puntenwaarde voor individuen met een lager inkomen/lagere studiec capaciteit. Ondanks de verschillen in uitwerking, is de minimumregeling van de Commissie eveneens een stap in de goede richting. Deze regeling is in elk geval beter dan voorstellen in de richting van een minimumpensioen of een basispensioen dat losstaat van de individueel geleverde arbeid.

3. Conclusie

Onze evaluatie van de belangrijkste voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming is overwegend (erg) positief. Het kon o.i. evenwel nog beter mocht de Commissie in haar voorstellen naast (langer) werken, betaalbaarheid, en beperking van ongelijkheid, ook langetermijneffecten van het pensioensysteem op scholing, productiviteit en groei, en fertiliteit, hebben meegenomen. Mits een beperkte aanpassing van het commissievoorstel zijn ook daar gunstige effecten mogelijk, die vervolgens de incentives tot langer werken enkel zullen versterken. Deze aanpassing zou zich vertalen in een systeem waarbij, zoals bijv. in Finland, eenzelfde arbeidsinkomen geleidelijk meer punten oplevert naarmate een individu zich verder in de 'normale' loopbaan bevindt.

Referenties

- Buyse T. (2014) *Public Pension and Debt Policies in General Equilibrium*, Proefschrift neergelegd tot het bekomen van de graad van Doctor in de Economische Wetenschappen, Universiteit Gent, 20 juni 2014.
- Buyse T., Heylen F. en Van de Kerckhove R. (2013a) Pension reform, employment by age and long-run growth, *Journal of Population Economics*, 62(2), 769-809.
- Buyse T., Heylen F. en Van de Kerckhove R. (2013b) Pension reform in an OLG model with heterogeneous abilities, FEB Working Papers , N° 12/810. *Revise and Resubmit to the Journal of Pension Economics and Finance.*