

Naar een houdbaar en aanvaardbaar pensioensysteem

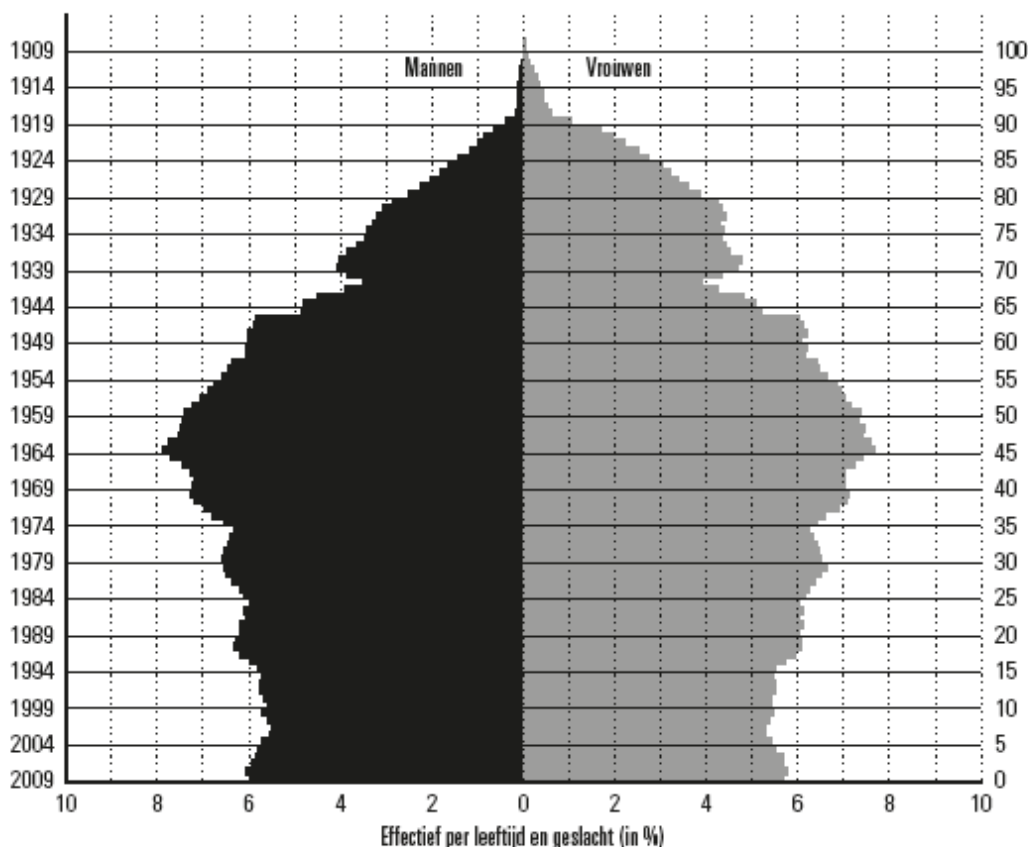


A. Inleiding

Twee gevaren bedreigen ons pensioenstelsel: immobilisme en onrust. De pensioenen vertegenwoordigen op dit ogenblik een impliciete schuld die bijna tweemaal zo groot is als ons BNP. Bij een ongewijzigd beleid zou deze impliciete schuld tegen 2060 naar verwachting oplopen tot zevenmaal het bedrag van het BNP. Het is duidelijk dat bij dit vooruitzicht alleen een gezamenlijke inspanning waar we allemaal eerlijk toe bijdragen, aanvaardbaar is. De hoeksteen van ons pensioenstelsel dat op basis van repartitie werkt, is het aantal werkenden per gepensioneerde. In de huidige context van demografische vergrijzing kan deze verhouding alleen worden gestabiliseerd door de beroepsloopbaan te verlengen. Wij pleiten voor een gedeelde inspanning tussen actieven en gepensioneerden bij de financiering van de pensioenen. Met deze collectieve inspanning bedoelen we niet dat de pensioenen moeten worden verlaagd, maar als we de huidige pensioenniveaus willen handhaven, zal er wel langer moeten worden gewerkt. We hebben een referentiescenario uitgewerkt waarin arbeid en leeftijd gezamenlijk evolueren op een manier die de economische afhankelijkheidsratio zou stabiliseren en dus het systeem van de wettelijke pensioenen op middellange en lange termijn in evenwicht

zou houden. Dit scenario gaat uit van een geleidelijke uitstap uit de arbeidsmarkt via halftijdse banen vanaf 60 jaar.

Leeftijdspiramide van België op 1 januari 2010



Bron: FOD Economie (2013a)

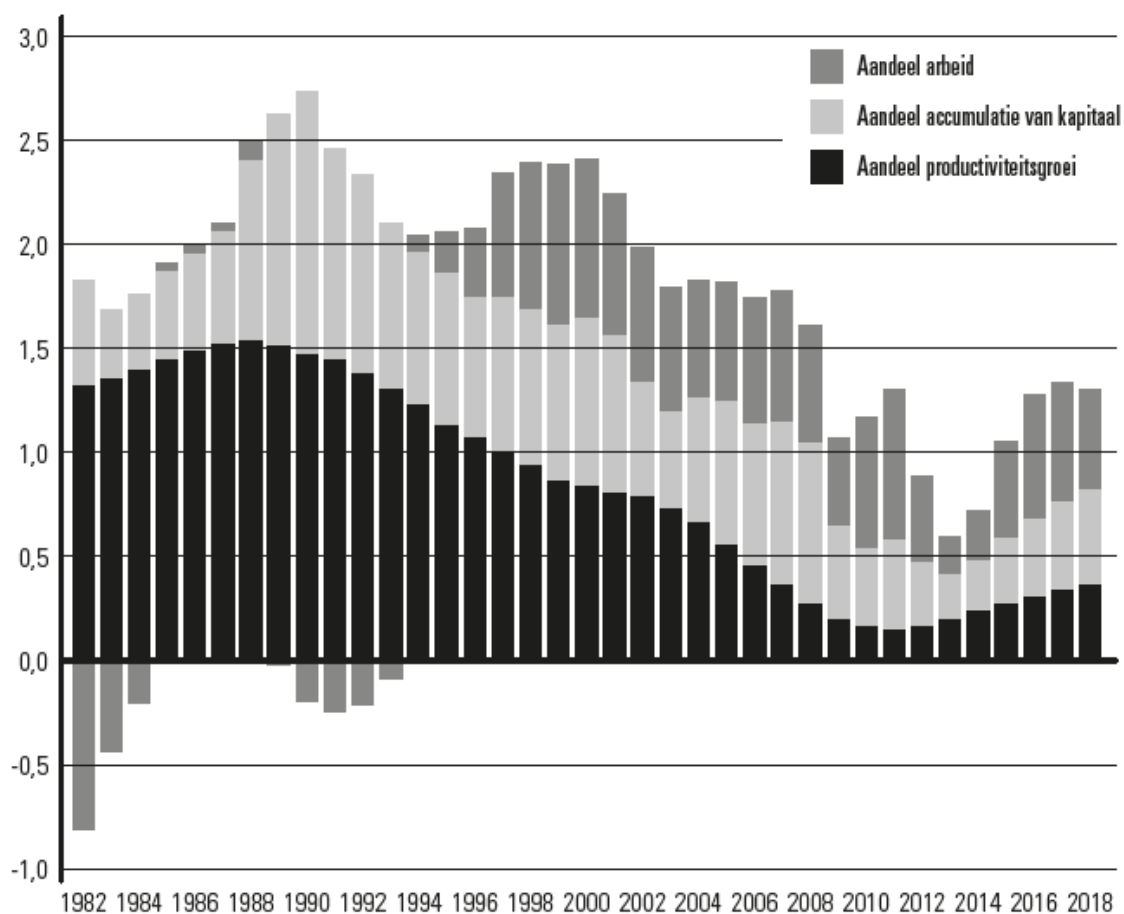
B. Economische context

Basisscenario

Een crisis die maar blijft duren heeft geen zin. Ofwel geneest de patiënt ofwel sterft hij. Er is wel degelijk een economisch herstel maar veel belangrijker is oog te hebben voor structurele mutaties in de economie. Onderstaande grafiek toont feitelijk dat we tegen 2020 ervan uit moeten gaan dat de potentiële groei in ons land eerder 1,5% is. Dit betekent niet dat de groei op dat moment niet cyclisch hoger kan liggen. Hoog- en laagconjunctuur zullen elkaar ook in de toekomst blijven afwisselen. De duurzame groeivoet van de economie ligt echter een stuk lager dan voor 2008. Om dat te begrijpen moeten we naar de bronnen van welvaartscreatie kijken. Daarvoor maken we het onderscheid tussen de productiefactoren

arbeid en kapitaal en het residu wat een maatstaf is voor de totale efficiëntie van de economie. Alle componenten presteren structureel minder sterk dan de voorbije decennia maar de ambitie moet zeker zijn om de totale factorproductiviteit of efficiëntiegraad van de economie op te krikken tegenover de verwachtingen in een scenario van ongewijzigd beleid.

Samenstelling potentiële groei voor België (1982-2018)



Bron: Europese Commissie (2014)

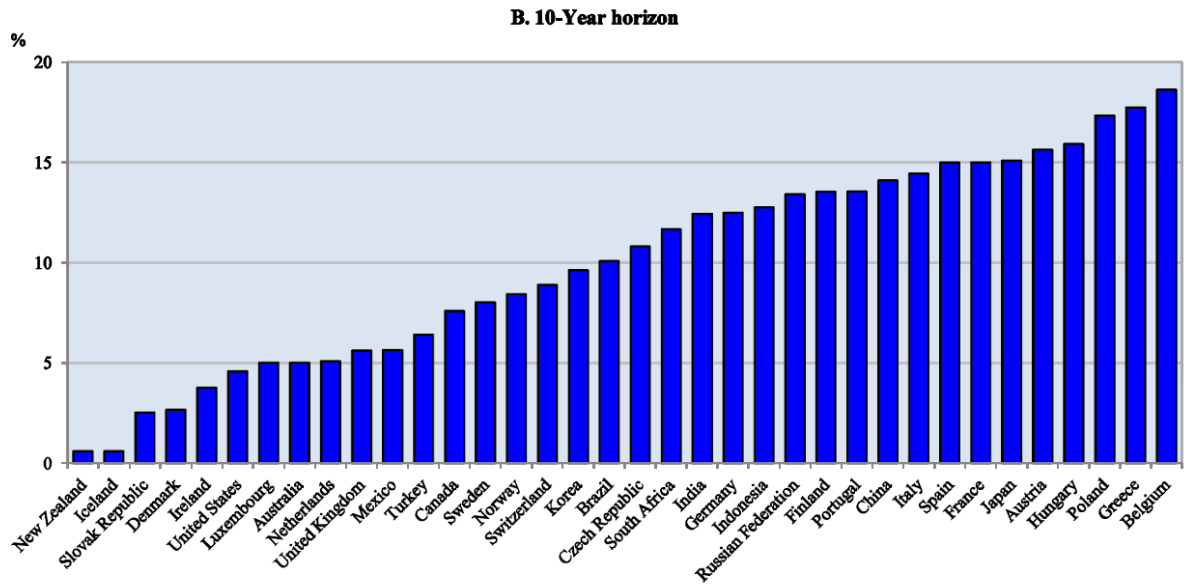
Alternatief scenario

De factor arbeid presteert vandaag zeker niet aan zijn volledig potentieel. Om hier iets aan te doen dringt een combinatie van maatregelen op het vlak van activeringsbeleid, lagere arbeidsfiscaliteit en gerichte aanpak van werkloosheidsvallen zich

op. Positief uitgedrukt is er veel verbeteringsmarge door de lage werkgelegenheidsgraad van specifieke groepen zoals oudere werknemers en allochtonen. Een volgende regering kan ook het plaatje sterk verbeteren indien ze de pensioenuitdaging kordater dan in het verleden aanpakt. Wat de factor kapitaal betreft, liggen de hefboomen vooral op het vlak van het aanmoedigen van risicokapitaal en doorpakken op het vlak van de bankenhervorming in de context van het project van de Europese Bankenunie.

De OESO stelde in 2011 dat België het land was waar een combinatie van structurele hervormingen het grootste cumulatieve resultaat zou opleveren. Dit levert inderdaad het paradoxale beeld op dat ons land omwille van zijn achterstand tegenover andere landen in hervormingen van zijn arbeidsmarkt, belastingstelsel maar ook pensioenstelsel net de grootste marge voor verbetering kent. In geen enkel domein scoort België het slechts maar door een slechte positie in elk individueel domein te cumuleren, komt ons land er globaal wel uit als het land met het grootste nood aan structurele hervormingen. Het vooruitzicht van een extra groei van 18% op een periode van tien jaar van het inkomen per hoofd is in elk geval een opkikker die we vandaag zeker kunnen gebruiken.

Geraamde extra groei in BBP per capita bij brede hervormingen in arbeidsmarkt, belastingstelsel en pensioenstelsel in de OESO



Bron: OESO, 2011

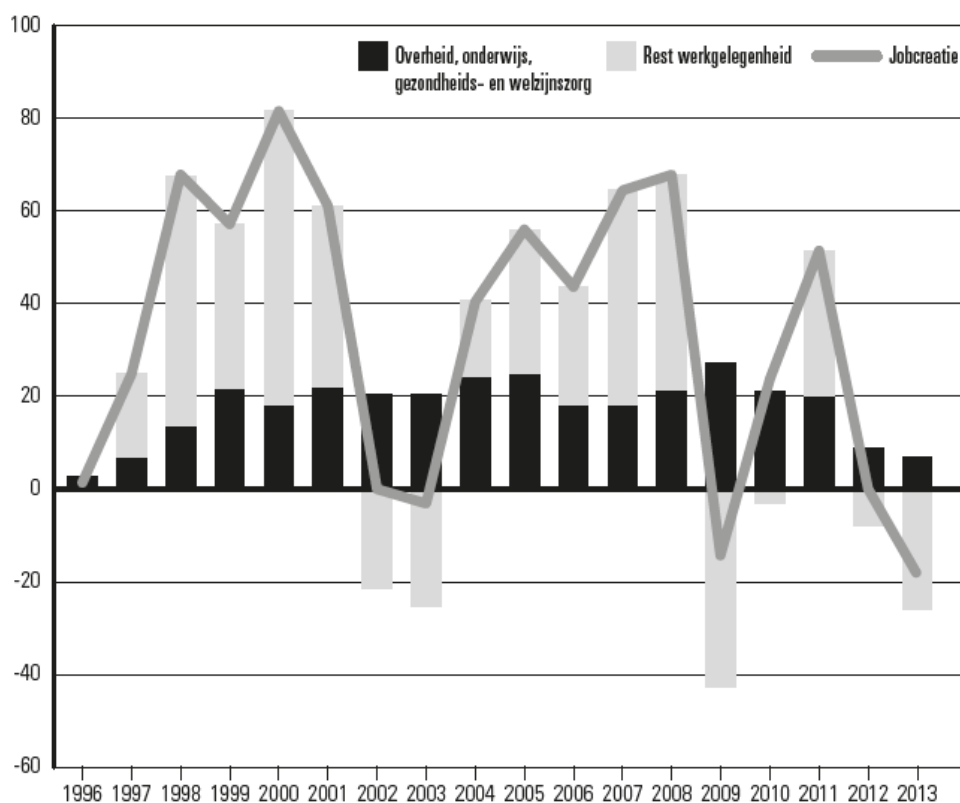
Afgeschermden sectoren tegenover sectoren blootgesteld aan concurrentie

Ons land heeft dus een grote marge voor verbetering van zijn economische prestaties. Daarvoor moet wel vertrokken worden van de juiste uitgangspunten. België heeft het tijdens de recente crisis inderdaad nog niet zo slecht gedaan. De strategie de voorbije jaren was erg defensief gericht. Dit vertaalde zich in een redelijke sterke stijging van allerlei sociale uitgaven. Ook de lonen ondergingen niet dezelfde correctie als elders. Ook regimes van tijdelijke werkloosheid en andere buffers werden voluit uitgespeeld. Dit heeft de klap van de crisis gemilderd en heeft in die zin geloond. Het is echter wel belangrijk dat op tijd het geweer van schouder wordt verlegd naar een offensieve strategie.

De overheid heeft dan wel als buffer gefunctioneerd maar kan dit niet blijven volhouden. Alle bovenstaande maatregelen kosten immers handenvol geld en hebben feitelijk ingeteerd op het concurrentievermogen van ons land. De onderstaande grafiek toont dat de jobcreatie al langer te uitsluitend afhankelijk is geweest van gesubsidieerde sectoren. In 2009 kwamen er bijvoorbeeld nog 28.000 jobs bij in sectoren zoals onderwijs, gezondheidszorg,

welzijnszorg en de overheid in strikte zin. Buiten deze afgeschermden sectoren gingen in de rest van de economie 42.000 jobs verloren. Tijdens de voorbije twee decennia kende de private sector dus niet alleen periodes van explosieve jobcreatie maar ook van regelrechte jobdestructie. In de sectoren die afhankelijk zijn van publieke middelen, stellen we een gelijkmatiger verloop vast maar dit moet wel houdbaar blijven voor het economisch draagvlak. Zeker met de uitdaging van de vergrijzing die in de periode 2014-2019 alleen al een meerkost oplevert in de pensioenen van 7 miljard euro, is dit niet houdbaar zonder diepgaande aanpassingen.

Evolutie van de banencreatie tussen 1995 en 2013 (in duizenden)



Bron: Instituut voor de Nationale Rekeningen (2014)

Ondernemingen

Terwijl de consument sterker afgeschermd werd voor de gevolgen van de crisis, hebben de ondernemingen wel volop klappen

geïncasseerd. Een offensieve strategie vereist dan ook dat er nu doortastend werk gemaakt wordt van de handicaps van onze bedrijven. Op absolute nummer één staat daarbij de loonkostenhandicap. Ook de energieprijzen vormen echter voor meer en meer een concurrentieprobleem. Dit is vooral belangrijk voor de productiesector die relatief het sterkst getroffen werd. Andere sectoren zoals bijvoorbeeld de logistieke sector presteerden beter maar kunnen niet zomaar het gat invullen, zeker niet op het vlak van jobcreatie door een lagere arbeidsintensiviteit. Als het land de ambitie van een kenniseconomie wil waarmaken dan zijn ingrepen nodig niet alleen op het vlak van ons innovatiebeleid maar ook inzake onderwijsbeleid.

C. Onze pensioenen beschermd tegen de demografische, politieke en financiële risico's

Demografisch risico

De uitdaging van de vergrijzing is overweldigend. Sinds 1960 is de gemiddelde periode gedurende dewelke pensioenen worden uitbetaald, gestegen van 8 tot meer dan 20 jaar. Dit is enerzijds het gevolg van de langere levensduur, maar anderzijds ook van de vroegere pensioneringen. De levensverwachting neemt toe aan een ritme van een bijkomend jaar per 6 jaar om 84 jaar te bereiken voor de mannen en 89 jaar voor de vrouwen tegen 2050. Hierbij voegt zich de massale uitstroom van de babyboomers. Als er beleidsmatig niets verandert, voorziet men dat de actieve bevolking (van 20 tot 60 jaar) tegen 2040 met 410.000 personen zal afnemen, terwijl het aantal gepensioneerden (meer dan 60 jaar) juist met 1.000.000 mensen zal stijgen. De vergrijzing zou daardoor een verpletterende last op de schouders van de jongere generaties leggen.

Bekijken we in de eerste plaats de oplossing die erin zou bestaan om de pensioenbijdragen dermate te verhogen dat de gepensioneerden een vast pensioen zouden ontvangen in functie

van hun beginsalaris. Zoals blijkt uit onze simulatie, zou de belasting op het loon nodig om de pensioenen te financieren van 23% naar 36% moeten stijgen. De belasting op arbeid in België is echter nu reeds de hoogste in Europa en noch de werknemers, noch de werkgevers zouden aanvaarden dat de bijdragen nog verder zouden stijgen. (cf. Tax Gap)

Een demografische evolutie van deze omvang gaat het saldo tussen het aantal bijdragen tegenover het aantal uitkeringsgerechtigden met anderhalf miljoen verminderen wat bij gelijke bijdragevoet een daling van het gemiddeld pensioenbedrag met één derde zou impliceren. Als men het pensioenbedrag gelijk houdt, zou de bijdragevoet met ongeveer de helft moeten toenemen. Dit is onhoudbaar.

=>Om een verpletterende last te vermijden op zowel pensioentrekkenden als de bijdragende werkenden, zijn hervormingen onvermijdbaar en dringend.

Politiek risico

Net zoals in de sport loont het ook in de politiek niet om ver vooruit te zien. Een eerste schijnoplossing zou erin bestaan om de begrotingstekorten verder op te stapelen. De overheidsschuld van ons land bedraagt ongeveer 100% van het BBP. Dit is een last die we doorschuiven naar onze kinderen. Deze last is in werkelijkheid nog groter aangezien het repartitiestelsel ook de pensioenlast afwentelt op de kinderen. Deze impliciete schuld is evengoed reëel en bedraagt zelfs een veelvoud van de officiële schuld. Houden we er wel rekening mee dat dit bruto verplichtingen zijn die de bijdragen betaald door onze kinderen niet meenemen.

=>De pensioenhervorming moet snel een mechanisme van automatische piloot mogelijk maken waardoor de blootstelling aan politieke turbulentie vermeden wordt.

Financiële risico's

De finaliteit van een pensioensysteem is ontegensprekelijk de huidige en toekomstige gepensioneerden een bevredigend en voorspelbaar inkomensniveau te garanderen, zonder een al te zware last op de jonge generaties te leggen. Op basis hiervan moet men in staat zijn een minimaal pensioenniveau voor te stellen, met een minimum aan risico's. Vandaag is het gemiddelde pensioenniveau zeer laag in België. Met een gemiddelde vervangingsratio van 40% is het financieel risico voor gepensioneerden die onvoldoende hebben kunnen sparen gedurende hun loopbaan reëel. Bewust van dit risico begint de Belg massaal te sparen, uit voorzorg, en gebruik makend van de fiscale aftrekbaarheid. Dit sparen gebeurt hoofdzakelijk op individuele basis en op een ongecontroleerde manier met een minimale bescherming tegen financiële risico's. De financiële crisis heeft de akelige realiteit van het pensioensparen per kapitalisatie in tijden van extreem financieel tumult nochtans aangetoond. Het lijkt dringend de gigantische hoeveelheid individueel spaargeld te kanaliseren in groepsverzekeringen die toelaten het risico te diversifiëren en vooral te spreiden over verschillende cohorten. Het debat over de concurrentie tussen de eerste verplichte peiler en de tweede pijler is voorbij gestreefd. 27 paritaire comités hebben groepsverzekeringen ontwikkeld.

=> Het sociaal overleg moet in de richting gaan van een veralgemening van de tweede pijler en een diversifiëring van de risico's.

D. Actieplan: de twaalf werken van Itinera

ACTIE 1 : ABS SYSTEEM

De pensioenen financieren veronderstelt het budgettaire evenwicht te herstellen. Dat betekent een structurele en recurrente inspanning

van 14 miljard euro voor de volgende legislatuur. Dit zal pijn doen en weinig populair zijn. Om het politieke risico van onmiddellijke gratificatie ten koste van de toekomst in te dijken, moet de financiering van onze pensioenen op automatische piloot worden gezet. Het systeem berust op twee elementen. Ten eerste moet een lange termijn doelstelling voor de overheidsschuld en het sociale zekerheidsdeficit worden vastgelegd. Ten tweede moeten, op basis van de te bereiken doelstelling, de projecties bepalen welke de verwachte budgettaire deviaties zullen zijn en de nodige bijdrageaanpassingen worden berekend. De doelstellingen worden om de 5 jaar herzien door een technisch stuurcomité in functie van de evolutie van de groeiperspectieven of de demografische veranderingen.

ACTIE 2: ARBEID HERWAARDEREN

De financiering van de wettelijke pensioenen berust op arbeid. De financiering van de wettelijke pensioenen gebeurt dus via een stijging van het arbeidsvolume. Men zal dus meer en langer moeten werken. Een beleid dat een oudere werknemer vervangt door een jongere zal dus geen enkel effect hebben. Arbeid wordt dan enkel herverdeeld zonder dat de bijdragebasis wordt verbreed.

ACTIE 3: DEMOTIE

Een obstakel voor de tewerkstelling van senioren is dat ze meer kosten dan de jongere werknemers. In de publieke sector kan het verschil dubbel zo groot zijn tussen begin en einde van de carrière. Landen die een lage progressiviteit van de lonen hanteren (zoals Zweden en Finland) worden gekenmerkt door hogere werkgelegenheidsgraden van de senioren. Men moet de senioren met andere woorden toelaten langer te werken via demotie – het tegenovergestelde van promotie.

ACTIE 4 : PROFITEREN VAN DE DEMOGRAFISCHE WISSEL

Wanneer een generatie massaal de arbeidsmarkt verlaat (demografische knik) en wanneer hun opvolgers structureel minder betaald worden (salarisknik), dan ligt het voor de hand dat ook de sociale zekerheidsbijdragen lager zullen zijn, wat ons repartitiestelsel voor de pensioenen in moeilijkheden zal brengen. De oplossing bestaat erin om een deel van het voordeel dat de werkgevers dankzij de demografische wissel zullen hebben, aan te wenden voor de financiering van de vergrijzing. Als we ons beperken tot het openbaar ambt, dan kan de winst hierbij een miljard per jaar bedragen. De openbare sector zou hier het voorbeeld kunnen geven.

ACTIE 5: CUMUL EN COMBINATIE TOELATEN

Als we werken willen aanmoedigen, dan moet men afstappen van de idee dat het pensioenrecht verbonden is met het stoppen van elke activiteit. We moeten ook aan de productiefste werknemers de mogelijkheid bieden langer en meer bij te dragen. Verplichtte inactiviteit heeft geen plaats meer op onze arbeidsmarkt. Men moet zonder grenzen arbeid en pensioen kunnen cumuleren één maal de 65 voorbij. Men kan ook de ontwikkeling van deeltijds werk en deeltijds pensioen aanmoedigen. Een progressieve uitstap uit de arbeidsmarkt moet worden verkozen boven de brutale uitsluiting die we vandaag kennen.

ACTIE 6: FISCALE NEUTRALITEIT TUSSEN HET INKOMEN UIT ARBEID EN PENSIOEN

Als men oudere werknemers er wil toe motiveren om langer aan het werk te blijven, dan moet men ervoor zorgen dat de pensioenen op dezelfde manier wordt belast als het inkomen uit arbeid. Momenteel

is dit niet zo en genieten pensioenen van een voorkeursbehandeling in de inkomensbelasting. De besparing van 1,3 tot 1,9 miljard die ermee gerealiseerd kan worden, treft de lage pensioenen niet. Ze kan het optrekken van kleine pensioenen tot boven de armoedegrens met een kostprijs van 0,9 tot 1,7 miljard euro mogelijk maken.

ACTIE 7 : QUOTA VOOR GELIJKGESTELDE PERIODES

Om tot meer responsabilisering te komen, stellen we voor te werken met quota voor gelijkgestelde periodes, afhankelijk van de aard van inactiviteit. Bovendien is het mogelijk te variëren in gelijkstelling in plaats van een zwart-wit keuze tussen gelijkstelling of niet. Zo kan bijvoorbeeld voor loopbaanonderbreking een quotum van twee jaar volledig gelijkgesteld worden (via de individuele rekening in een notioneel systeem of puntenstelsel, zie infra). Twee bijkomende jaren kunnen minder dan volledig gelijkgesteld worden waarbij er dus een malus werkt in de pensioenberekening. Op deze manier kan de maatschappelijke houding tegenover verschillende vormen van inactiviteit vertaald worden. Voor periodes van inactiviteit waar geen enkel maatschappelijk belang wordt geacht (de befaamde wereldreisloopbaanonderbreking), kan dan een actuariële penaliserende verboden worden (6 à 7% per jaar).

ACTIE 8 : OVERGANG NAAR EEN GEMEENSCHAPPELIJK SYSTEEM VAN NOTIONELE REKENINGEN

Een systeem van notionele rekeningen is gebaseerd op een virtueel kapitaal dat evenredig is met de bijdrage van elkeen. Het systeem van notionele rekeningen maakt het mogelijk om een « notioneel » kapitaal op de pensioenleeftijd te berekenen door alle bijdragen van de aangeslotene te boeken, geïndexeerd volgens de algemene stijging van de lonen. Vervolgens wordt dit « notioneel » kapitaal omgezet in een lijfrente aan een rentevoet die rekening houdt met de effectieve pensioenleeftijd en met de levensverwachting op dat moment. Dit systeem heeft een dubbel voordeel: enerzijds ontmoedigt het vervroegd met pensioen gaan; anderzijds worden

de uitkeringen gekoppeld aan de levensduur. Dit systeem vangt dus zowel het risico van een lang leven op, als het risico op een vervroegde uitrede. Tenslotte wordt het overlevingspensioen jaarlijks geïndexeerd in functie van de prijzen en de lonen van de actieve bevolking. Het faciliteert de graduele uitrede uit de arbeidsmarkt en brengt transparantie over het gedeelte dat stoelt op bijdragen (verzekeringslogica) en het niet-bijdrage gedeelte (bijstandslogica). Een andere mogelijkheid is om het bijdrage-gedeelte van de pensioenen (verzekering) apart te houden van het niet-bijdrage gedeelte (bijstand). De financiering van het niet-bijdrage gedeelte kan, vermits deze rechten los staan van het loonniveau, vanuit andere belastingen dan die op het loon worden gefinancierd

ACTIE 9 : VERALGEMENING VAN HET AANVULLEND PENSIOEN

Dit is een onvermijdelijke maatregel. Waarom? Om de « demografische knik » op te vangen, hadden er met een deel van de bijdragen van de babyboom-generatie reserves moeten worden aangelegd om hun nu nakende pensioen te kunnen bekostigen. We hebben dit niet gedaan en nu is het voor een stuk te laat. We hebben dus nood aan een aanvullend pensioen dat toegankelijk is voor iedereen. Het sociaal overleg moet in de richting van een veralgemening gaan met verplichte deelname aan de tweede pijler. De plafonnering van de legale pensioenen heeft betrekking op een groot aantal werknemers die voorlopig geen prikkels hebben om meer te werken en bij te dragen aan hun pensioen. Het sociaal overleg moet ook toelaten inkomensstijgingen uit te stellen in de vorm van een aanvullend pensioen.

ACTIE 10: RENTE-UITKERING EN ANNUÏTEITEN BEVORDEREN

Het grootste probleem bij de dominantie van de kapitaaluitkering (tegenover het alternatief van de rente-uitkering), is het risico dat het geld opraakt als de persoon lang leeft. Daarnaast is er ook nog het beursrisico, wat betekent dat financiële schommelingen het uitgekeerde kapitaal ernstig kunnen aantasten. Om vooral het risico op lang leven in te dekken dienen vooral uitgestelde annuïteiten

gestimuleerd te worden. Adoptie kan sterk verbeterd worden door rente-uitkering (bv. via annuïteiten) als standaardoptie te nemen (*default*) waarbij men bewust moet uitschrijven indien men toch een kapitaaluitkering wenst. Concreet kan een derde van het kapitaal uitgekeerd worden in kapitaal en de rest verplicht via annuïteiten.

ACTIE 11: LEEFTIJDSEWUSTE ARBEIDSMARKT

Pensioenbeleid impliceert ook een leeftijdsbewust arbeidsmarktbeleid. Een dergelijke "New Deal" voor leeftijd vergt beleidshervorming langs verschillende assen. Een andere ontslagwetgeving die meer mobiliteit en werkzekerheid stimuleert, andere loonbarema's, die het effect van leeftijd of anciënniteit op de loonkosten verminderen, een doorgedreven aandacht voor diversiteit, inclusief leeftijdsdiversiteit, in personeelsbeleid, uitgesproken en efficiënte activering van werklozen, waaronder de oudere werklozen, het bevorderen van een levensloopbaan waarin mensen langer en anders kunnen werken. Het bevorderen van arbeid en het afbouwen van systemen die inactiviteit, in het bijzonder de vervroegde uittreding uit de arbeidsmarkt, stimuleren. Ontwerp een kader waarin werkgevers en werknemers samen de verantwoordelijkheid opnemen voor een trainingcultuur van permanente vorming. Laat de werknemer mee investeren in zijn eigen opleiding en vorming. Voer een systeem in van tijdsparen met een individuele en meeneembare spaarrekening, zodat de werknemer zijn recht op andere of minder activiteit verwerft op basis van eigen activiteit.

ACTIE 12: INDIVIDUALISERING PENSIOENRECHTEN

Het systeem van de afgeleide rechten stoelt op het inmiddels achterhaalde «kostwinner» samenlevingsmodel waar enkel de man uit werken ging. Gelet op de maatschappelijke veranderingen inzake koppels en leven in gemeenschap is dit systeem voorbijgestreefd en moet het worden herzien. De individualisering

van de pensioenrechten mag echter niet radicaal of zonder
bijhorende maatregelen gebeuren.

Ivan Van de Cloot

Hoofdeconoom Itinera Institute