

LEUVENSE ECONOMISCHE STANDPUNTEN 2017/162

Erik Schokkaert

erik.schokkaert@kuleuven.be

Pierre Devolder

pierre.devolder@uclouvain.be

Jean Hindriks

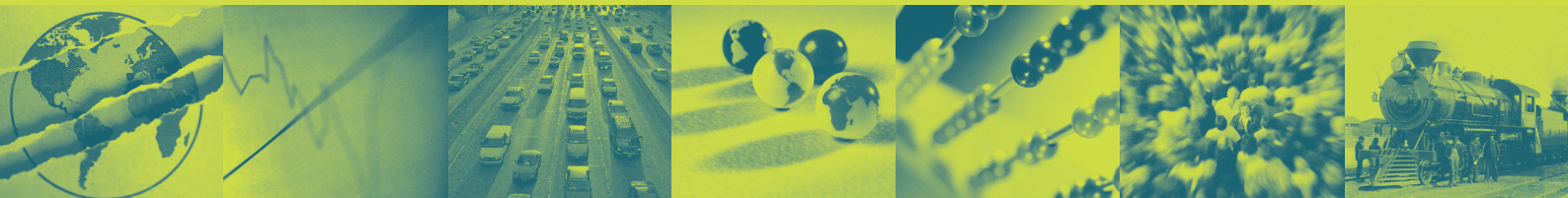
jean.hindriks@uclouvain.be

Frank Vandenbroucke

F.I.G.Vandenbroucke@uva.nl

10 april 2017

NAAR EEN NIEUW SOCIAAL CONTRACT - HET PENSIOEN OP PUNTEN



SAMENVATTING

- Een echte pensioenhervorming moet verder gaan dan punctuele ingrepen. Ze moet op een geloofwaardige wijze gestalte geven aan een nieuw sociaal contract tussen de verschillende generaties. De Commissie Pensioenhervorming had die nieuwe architectuur opgebouwd rond de invoering van een puntensysteem. In dit Standpunt brengen we de basisprincipes ervan nog eens in herinnering.
- Mensen bouwen tijdens hun actieve leven een aantal pensioenpunten op. De wijze waarop die punten worden toegekend bepaalt de verdeling binnen een generatie. Het totaal aantal verworven pensioenpunten wordt op het moment van pensionering omgezet in een pensioenbedrag. De waarde van het punt garandeert aan de gepensioneerden een inkomen dat in verhouding staat tot het gemiddelde inkomen in de samenleving.
- Het moment van uittreding kan tot op zekere hoogte door de mensen zelf gekozen worden, maar dit moet wel op een actuair neutrale wijze gebeuren. We stellen een correctie voor die in eerste instantie afhangt van de duur van de loopbaan. We tonen aan op welke wijze de mogelijkheid van een deeltijds pensioen kan worden ingebouwd en hoe er rekening kan gehouden worden met de zwaarte van het beroep.
- De toekomstige stijging van de levensverwachting kan opgevangen worden door de verlenging van de referentieloopbaan. Wanneer dit niet voldoende is, moet de last van toekomstige aanpassingen op een evenwichtige wijze over de verschillende generaties verdeeld worden. De Musgrave-regel legt op dat de verhouding tussen het gemiddelde pensioen en het gemiddelde loon na aftrek van de bijdragen voor pensioenen constant blijft.

Erik Schokkaert

erik.schokkaert@kuleuven.be

Pierre Devolder

Pierre.devolder@uclouvain.be

Jean Hindriks

jean.hindriks@uclouvain.be

Frank Vandenbroucke

F.I.G.Vandenbroucke@uva.nl

10 april 2017

Naar een nieuw sociaal contract Het pensioen op punten

- 1 De commissie bestond uit Jos Berghman (+), Jacques Boulet, Bea Cantillon, Pierre Devolder, Jean Hindriks, Ria Janvier, Alain Jousten, Françoise Masai, Gabriel Perl, Erik Schokkaert, Yves Stevens en Frank Vandenbroucke. Haar werkzaamheden werden ondersteund door Hans Peeters, Guy Van Camp en Koert Vleminckx. Het volledige rapport van de Commissie is beschikbaar op <http://pension2040.belgium.be/nl/>
- 2 Schokkaert, E., Devolder, P., Hindriks, J. en Vandenbroucke, F. (2017), Towards an equitable and sustainable points system. A proposal for pension reform in Belgium, Discussion Paper DPS 17.03, Department of Economics, KU Leuven
- 3 Hindriks, J., Devolder, P., Schokkaert, E. en Vandenbroucke, F. (2017), Réforme des pensions légales: le système de pension à points, Regards Economiques No 130
- 4 Dat betekent overigens niet dat er geen ruimte zou zijn voor kapitalisatie in de globale architectuur van een pensioensysteem. Integendeel, er moet gestreefd worden naar een goede mix van repartitie en kapitalisatie.

INLEIDING

De Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 heeft in zijn rapport van juni 2014 een samenhangende visie ontwikkeld over een grondige hervorming van het Belgische pensioensysteem¹. Het regeerakkoord van de regering-Michel heeft dat voorstel gedeeltelijk overgenomen. Tot nu toe werden er echter hoofdzakelijk punctuele maatregelen genomen, waarvan de toekomstige verschuiving van de pensioenleeftijd van 65 naar 67 jaar de meest opvallende is. Punctuele maatregelen zijn echter niet voldoende: er moet dringend gewerkt worden aan de uitbouw van een nieuwe globale architectuur voor het systeem. De Commissie Pensioenhervorming had die nieuwe architectuur opgebouwd rond de invoering van een puntensysteem en de voorbereiding van de invoering van dat puntensysteem werd ook opgenomen in het regeerakkoord. In dit Standpunt willen we de basisprincipes ervan nog eens in herinnering brengen. We gaan daarbij niet in op de technische details of op de formele aspecten, maar eerder op de onderliggende maatschappelijke doelstellingen. Een meer formele en technische presentatie kan gevonden worden in Schokkaert et al. (2017)². Hindriks et al. (2017)³ vormt een andere korte inleiding, met een iets andere klemtoon.

“Jongeren zullen slechts bereid zijn bij te dragen voor een systeem, wanneer ze geloven dat dit ook voor hen in de toekomst een aanvaardbaar pensioen zal opleveren.”

De belangrijkste uitdagingen waarmee het Belgische pensioensysteem geconfronteerd wordt zijn het afbrokkelende vertrouwen en de groeiende onzekerheid, zowel bij de oudere als bij de jongere generaties. Dat afbrokkelende vertrouwen hangt samen met de twijfels rond de betaalbaarheid van het systeem op langere termijn, vooral in het licht van de vergrijzing. Voor een deel wordt de onzekerheid ook

verklaard door de beperkte transparantie van het systeem. Mensen hebben het moeilijk om een goede kijk te krijgen op de pensioenrechten die ze aan het opbouwen zijn.

Een repartitiestelsel, waarbij de jongere generaties bijdragen voor de oudere, is nochtans slechts houdbaar als er binnen de samenleving voldoende vertrouwen is. Jongeren zullen immers slechts bereid zijn bij te dragen voor een systeem, wanneer ze geloven dat dit ook voor hen in de toekomst een aanvaardbaar pensioen zal opleveren. De sociale aanvaardbaarheid van het systeem heeft dus te maken met intergenerationale rechtvaardigheid, d.w.z. de welvaartsverhouding tussen ouderen en jongeren. Maar mensen zijn ook geïnteresseerd in de rechtvaardigheid van de verdeling binnen een generatie. Een coherent systeem moet ook daarover klare regels bevatten.

Bovendien wordt het pensioensysteem geconfronteerd met wijzigende maatschappelijke omstandigheden. Traditionele gezinsstructuren staan onder druk. De individualisering van de samenleving leidt tot een toenemende vraag naar meer flexibiliteit en vrijheid. De uitdaging bestaat er dan in om tegemoet te komen aan die vraag naar meer vrijheid, maar binnen een collectief systeem. Enkel een collectief systeem met een voldoende grote repartitiecomponent is immers in staat om economische schokken op te vangen en de effecten ervan over de generaties te spreiden⁴. Het moet dan wel op een correcte wijze geconcipteerd worden. Bovendien moeten regels uitgewerkt worden die duidelijk maken dat meer vrijheid ook meer verantwoordelijkheid impliceert. Het puntensysteem is een techniek die ertoe kan bijdragen om deze principes te implementeren. We leggen eerst de basisprincipes uit en gaan dan dieper in op de verschillende elementen.

BASISPRINCIPES VAN EEN PUNTENSYSTEEM

Mensen bouwen tijdens hun actieve leven een aantal pensioenpunten op. De wijze waarop die punten worden toegekend bepaalt de verdeling binnen een generatie en hangt dus samen met intragenerationele rechtvaardigheid (afdeling 3).

Het totaal aantal verworven pensioenpunten wordt op het moment van pensionering omgezet in een maandelijks pensioen in euro met behulp van de volgende eenvoudige formule:

$$\text{pensioen} = \text{aantal opgebouwde punten} \\ \times \text{correctiefactor} \times \text{waarde van het punt}$$

De waarde van het punt is afhankelijk van de economische situatie op het moment van pensionering. Alle punten die tijdens de loopbaan verzameld werden krijgen op dat moment een zelfde waarde, onafhankelijk van de periode waarin ze verkregen werden. Het mechanisme waarmee de waarde van het punt bepaald wordt moet op een transparante wijze inhoud geven aan de beloften die aan de jongere generaties gedaan zijn en hen zekerheid bieden over hun toekomstige welvaartspositie. We lichten dit verder toe in afdeling 5.

Bovendien kan het moment van uitstreding tot op zekere hoogte door de mensen zelf gekozen worden. Maar dit moet wel op een actuariel neutrale wijze gebeuren. We stellen een correctie voor van een actuariel type, maar – in tegenstelling tot wat vaak het geval is – hangt deze correctie niet alleen af van de leeftijd van de betrokkene, maar in eerste instantie van de duur van zijn of haar loopbaan. Voor iemand wiens loopbaan overeenstemt met een vastgelegde referentieduur is de correctiefactor gelijk aan 1. Hij zal kleiner of groter zijn dan 1 voor mensen die eerder of later op pensioen gaan. Dat mechanisme wordt verder uitgelegd in afdeling 4.

Wanneer men reeds op pensioen is, zijn de pensioenen in principe welvaartsvast. Dat betekent dat ze geïndexeerd worden op de nominale groeivoet van het gemiddelde brutoloon in de economie. Wanneer er echter aanpassingen aan het systeem noodzakelijk zijn om de betaalbaarheid ervan te bewaken, kunnen ook de bestaande gepensioneerden hierin betrokken worden. Op de bestaande pensioenen wordt dan een zogenaamde houdbaarheidscoëfficiënt toegepast (zie afdeling 5).

De Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 heeft niet gepleit voor een volledige fusie van de pensioenstelsels voor werknemers, zelfstandigen en ambtenaren. Ze heeft er wel voor gepleit om in die verschillende stelsels dezelfde basisprincipes toe te passen. Mensen met een gemengde loopbaan zouden dan punten opbouwen in elk van de stelsels waarin ze actief zijn en hun uiteindelijke pensioen

zou samengesteld worden uit verschillende deelpensioenen. In deze korte nota zullen we de basisprincipes illustreren voor het werknemersstelsel.

PUNTENOPBOUW TIJDENS HET ACTIEVE LEVEN: INTRAGENERATIONELE RECHTVAARDIGHEID

Een transparante wijze om rechten op te bouwen

In het huidige werknemersstelsel wordt het pensioen berekend als de som van de voor inflatie gecorrigeerde en geplafonnerde brutoverdiensten gedeeld door 45 en vermenigvuldigd met een vervangingsratio (0,60 of 0,75 afhankelijk van de gezinssituatie). De opbouw van de puntenrekening in het puntensysteem gebeurt op een gelijkaardige wijze, maar doordat in punten wordt gerekend wordt er de facto rekening gehouden met wijzigingen in het reële bruto loon. We stellen voor om één pensioenpunt toe te kennen aan iemand die gedurende een jaar het gemiddelde bruto-inkomen heeft verdiend. Het volgende voorbeeld illustreert het mechanisme.

Voorbeeld 1: André accumuleert tijdens zijn actieve loopbaan punten op basis van de verhouding tussen zijn eigen jaarlijks brutoloon en het gemiddelde brutoloon van alle werknemers in de private sector. Als het brutoloon van André gelijk is aan het gemiddelde, verwerft hij 1 pensioenpunt. Als zijn loon 80% van het gemiddelde bedraagt, krijgt hij 0,8 pensioenpunten, als zijn loon 120% van het gemiddelde is, krijgt hij in principe 1,2 punten. Als hij gedurende een loopbaan van 45 jaar steeds aan het gemiddelde loon heeft gewerkt, zal hij uiteindelijk dus 45 punten hebben verzameld.

Dit principe biedt een transparant mechanisme waarmee mensen punten kunnen opbouwen. Hierbij wordt een vorm van verzekeringsprincipe gerespecteerd. Wanneer men langer werkt of meer verdient kan men ook meer pensioenpunten verwerven. Natuurlijk weet men op het moment dat men een punt verdient nog niet wat dit zal betekenen voor het latere pensioen in geldtermen: dat zal immers bepaald worden door de waarde van het punt, waarop we later zullen terugkomen. Maar toch kan men zonder probleem zijn relatieve plaats in de samenleving bepalen. Wanneer men één punt verzamelt, krijgt men dezelfde rechten als iemand die in dat jaar het gemiddelde brutoloon verdient.

- 5 Dit betekent niet dat de uniforme wettelijke pensioenleeftijd verdwijnt. Voor mensen die op zeer late leeftijd beginnen werken of lange periodes hebben van (niet-gelijkgestelde) inactiviteit zou de normale pensioenleeftijd immers zeer hoog kunnen zijn. In Schokkaert et al. (2017) wordt de interactie tussen de wettelijke en de « normale » pensioenleeftijd verder uitgewerkt. Hier concentreren we ons op het eenvoudige geval waarbij de « normale » pensioenleeftijd niet hoger is dan de wettelijke pensioenleeftijd.
- 6 Zoals in het model in Schokkaert et al. (2017) impliceert dit dat de minimale pensioenleeftijd niet uniform is maar afhankelijk is van de lengte van de loopbaan, en dus van het ogenblik waarop de loopbaan begon. Dit is, qua benadering, nieuw in vergelijking met het Rapport van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040. Een uniforme minimale pensioenleeftijd zou impliceren dat men het venster laat variëren in functie van de duur van de loopbaan. Vanzelfsprekend vormen deze verschillende specifieke voorstellen stof voor een maatschappelijke discussie.

Solidariteit

Het pensioensysteem is een sociaal verzekeringssysteem. Dat betekent dat er ook solidariteit ingebouwd wordt met de zwakkeren in de samenleving. De opvattingen in de samenleving (en tussen politieke partijen of sociale bewegingen) lopen uiteen over hoe ver die solidariteit moet gaan, d.w.z. over waar de grenslijn moet getrokken worden tussen individuele en collectieve verantwoordelijkheid. Het puntensysteem maakt het mogelijk om verschillende opvattingen hierover te implementeren.

In de eerste plaats kunnen plafonds en minima ingevoerd worden. Een inkomen dat boven het plafond uitstijgt levert dan voor dat gedeelte geen bijkomende pensioenpunten meer op. De Commissie Pensioenhervorming heeft zich niet uitgesproken over de hoogte van het plafond, maar heeft wel voorgesteld om het mee te laten evolueren met het gemiddelde brutoloon. Voor de zwaksten in de samenleving moet er ook een minimale puntengarantie komen. Mensen die gedurende hun hele loopbaan voltijds gewerkt hebben moeten daardoor het recht krijgen op een puntentotaal dat voldoende is voor een pensioen dat 10% boven het bestaansminimum ligt. De minimale garantie wordt jaar na jaar opgebouwd via de puntenrekening. Het minimum waarop men uiteindelijk recht zal hebben is dus proportioneel aan de lengte van de loopbaan.

In de tweede plaats kan men ook punten verwerven tijdens periodes van inactiviteit (onvrijwillige werkloosheid, ziekte, ouderschapsverlof, enz.). De samenleving moet beslissen welke activiteiten voor deze gelijkstelling in aanmerking komen. Hier is zeker ruimte voor een breed maatschappelijk debat: zal men bijvoorbeeld in een periode waarin mantelzorg steeds belangrijker wordt pensioenpunten toekennen aan mantelzorgers die ophouden met werken om zorg te kunnen verlenen? En hoeveel pensioenpunten zal men tijdens periodes van inactiviteit kunnen krijgen? Moet het hier gaan om een forfaitaire hoeveelheid of moet die in verhouding staan tot het daarvoor verworven loon? Zoals reeds gezegd is het puntensysteem in de eerste plaats een techniek, die op zichzelf geen antwoord biedt op deze vragen maar het wel mogelijk maakt om verschillende antwoorden concreet en binnen een coherente globale architectuur te implementeren. Doordat het makkelijk is om de waarde van één punt te interpreteren (het geeft dezelfde pensioenrechten als voor iemand die gedurende één jaar het gemiddelde brutoloon heeft verdiend), kan deze discussie op een transparante wijze worden gevoerd. Men hoeft niet de vraag te beantwoorden welk geldelijk

pensioen moet overeenkomen met perioden van inactiviteit, maar men kan zich rechtstreeks concentreren op de relatieve positie van dat pensioen in vergelijking met het gemiddelde.

EEN FLEXIBELE UITTREDINGSLEEFTIJD

Op het moment van pensionering wordt het verworven puntentotaal omgezet in een pensioen op basis van de waarde van het punt. De waarde van het punt is essentieel voor de inschatting van de beloften die aan de jongeren worden gedaan. We zullen dat verder uitleggen in afdeling 5. Voor we daar aan toe zijn, moeten we eerst uitleggen op welke wijze er flexibiliteit kan ingebouwd worden in de uittredingsbeslissing. Deze flexibiliteit is op zichzelf wenselijk omdat ze aansluit bij de vraag naar meer vrijheid in de samenleving. Ze is echter ook noodzakelijk om het aan mensen mogelijk te maken om op een aanvaardbare wijze langer te werken.

Duur van de loopbaan en moment van uittreding

De Commissie Pensioenhervorming heeft voorgesteld om het “normale” moment van uittreding uit de arbeidsmarkt te bepalen op basis van de duur van de loopbaan eerder dan op basis van de leeftijd. Om een vergelijking te maken: er wordt niet gekeken naar de leeftijd van de wagen maar naar het aantal kilometers dat op de kilometerteller staat. Mensen kunnen dus (zonder sanctie) op pensioen gaan wanneer ze een referentieloopbaan achter de rug hebben. Deze referentieloopbaan is voor iedereen dezelfde. Wanneer men op jongere leeftijd is beginnen werken zal het “normale” moment van uittreding dus op jongere leeftijd bereikt worden⁵.

Rond dat “normale” moment van uittreding wordt dan flexibiliteit ingevoerd binnen een vooraf bepaald venster⁶. Maar vrijheid impliceert ook verantwoordelijkheid. Mensen die eerder op pensioen willen gaan, kunnen dat, maar het maandelijks pensioen dat ze zullen krijgen zal dan lager zijn (een malus). Mensen hebben ook de vrijheid om na hun “normale” pensioenleeftijd verder te werken. In dat geval zal hun pensioen hoger zijn (een bonus). Deze idee wordt geoperationaliseerd in de “correctiefactor” die voorkomt in de basisformule. Voor iemand die op zijn normale pensioenleeftijd de arbeidsmarkt verlaat, is die correctiefactor gelijk aan 1. De bonus en de malus worden berekend op basis van het verschil tussen de effectieve loopbaan van het individu en de referentieloopbaan. De Commissie Pensioenhervorming heeft geargumenteed dat het in een repartitiesysteem zin heeft om de

- 7 Zie het aanvullende rapport op <http://pension2040.belgium.be/nl/>
- 8 Het voorbeeld gaat ervan uit dat de wettelijke pensioenleeftijd minstens 66 jaar is. Indien dit niet het geval zou zijn, zou de malus lager uitvallen – zie Schokkaert et al. (2017).
- 9 De cijfers over de levensverwachting komen van <http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/deaths-life-expectancy-data> (update 20/3/2017).

toegepaste correctiefactor te laten afhangen van de levensverwachting⁷. Formeel uitgedrukt wordt de correctiecoëfficiënt berekend als de verhouding tussen de levensverwachting op de normale pensioenleeftijd en de levensverwachting op het effectieve moment van uittreding. Die verhouding is kleiner dan 1 wanneer men vroeger op pensioen gaat en groter dan 1 wanneer men later op pensioen gaat. Het volgende voorbeeld toont hoe dit principe zou werken op basis van een denkbeeldige referentieloopbaan (die we hier louter ter illustratie vastprikken op 45 jaar)⁸.

Voorbeeld 2: Veronderstel dat de referentie-loopbaan 45 jaar bedraagt en dat Bea beginnen werken is op 21-jarige leeftijd. Haar "normale" pensioenleeftijd is dan 66 jaar. Bea wil echter vervroegd op pensioen gaan wanneer zij 64 jaar is. Veronderstel dat zij dan 50 punten verzameld heeft en dat de waarde van een punt gelijk is aan €40. Omdat zij twee jaar voor haar normale pensioenleeftijd op pensioen gaat, wordt er een correctiefactor toegepast gelijk aan (verwacht aantal overblijvende levensjaren op 66 jaar/ verwacht aantal overblijvende levensjaren op 64 jaar) = $19,2/20,8 = 0,923^9$. Haar maandelijks pensioen zal dan gelijk zijn aan $50 \times 40 \times 0,923 = 1846€$.

Deeltijds pensioen

Tot nu toe hebben we ons gericht op het standaardgeval waarbij iemand op een bepaald moment volledig op pensioen gaat. Flexibiliteit betekent echter ook dat men aan het einde van zijn loopbaan deeltijds kan blijven werken, en dus deeltijds op pensioen kan gaan. Deze optie om de arbeidsmarkt geleidelijk te verlaten kan voor veel mensen de gelegenheid creëren om langer te werken.

Deeltijds pensioen is op termijn een economisch en maatschappelijk meer robuust systeem dan de huidige uitstapregelingen op het einde van de loopbaan. Deeltijds pensioen creëert duidelijkheid over het statuut van de betrokken personen. Een deeltijds pensioen is een pensioen, dus het individu verwerft (deeltijds) de volledige vrijheid om zijn tijd in te vullen zoals hij dat zelf verkiest: er wordt geen voorwaarde opgelegd dat hij beschikbaar moet zijn voor de arbeidsmarkt en tegelijkertijd behoudt hij ook de vrijheid om verder nog een professionele activiteit uit te oefenen.

Wanneer men een zeer ingewikkelde regulering wil vermijden – die de flexibiliteit en de transparantie weer zou laten verdwijnen – is invoering van een deeltijds pensioen natuurlijk enkel mogelijk wanneer men inderdaad een correctiefactor invoert. Wanneer men dat niet zou doen, zou iedereen er immers belang

bij hebben om een deel van zijn pensioen vervroegd (en zonder sanctie) op te nemen en daarna verder te blijven werken. Ook dit systeem kunnen we verduidelijken aan de hand van een eenvoudig voorbeeld.

“Deeltijds pensioen is op termijn een economisch en maatschappelijk meer robuust systeem dan de huidige uitstapregelingen op het einde van de loopbaan.”

Voorbeeld 3: Zoals Bea is ook Charles beginnen werken op 21 jaar en heeft hij een normale pensioenleeftijd van 66 jaar. In tegenstelling tot Bea wil Charles echter deeltijds beginnen werken wanneer hij 64 jaar geworden is en 50 punten verzameld heeft. Hij wil op dat moment de helft van zijn punten omzetten. Rekening houdend met de correctiefactor en met de waarde van het punt levert hem dat een maandelijks pensioen op van $25 \times 40 \times 0,923 = 923€$. Hij werkt daarna halftijds verder tot zijn normale pensioenleeftijd en verwerft elk jaar 0,6 punten. Wanneer hij de leeftijd van 64 jaar heeft bereikt stopt hij met werken. Hij zet dan zijn overblijvende punten ($25 + 1,2 = 26,2$) om in een pensioen. Er wordt geen correctiefactor toegepast en we veronderstellen dat de waarde van het punt in lijn met het gemiddelde loon gestegen is tot 41€. Dat tweede pensioen zal dan gelijk zijn aan $26,2 \times 41 = 1074€$. Ook zijn eerste pensioen is welvaartsvast en is dus gestegen tot 946€. Zijn volledig pensioen op 64-jarige leeftijd zal gelijk zijn aan $1074€ + 946€ = 2020€$. Vergelijk dat met het pensioen op 64-jarige leeftijd van Bea in voorbeeld 2 dat na welvaartsaanpassing gelijk zal zijn aan 1892€.

Zware beroepen

Bij elke maatschappelijke discussie over de pensioenleeftijd speelt het probleem van de zware beroepen een grote rol. Het wordt tamelijk algemeen als rechtvaardig beschouwd dat mensen die een fysiek of psychisch zwaar beroep uitoefenen vervroegd op pensioen zouden moeten kunnen gaan. In elk geval is iedereen het erover eens dat verlenging van de arbeidsduur voor mensen in een zwaar beroep soms moeilijk te dragen is.

De verschuiving van de pensioenleeftijd naar de loopbaanduur als criterium voor «normale» uittreding vormt reeds een zeer gedeeltelijk antwoord op deze problematiek omdat mensen die op jongere leeftijd beginnen te werken vaak ook in zwaardere beroepen terecht komen. Het puntensysteem maakt het mogelijk een

10 In de praktijk kan gewerkt worden met een voortschrijdend gemiddelde om al te grote schokken te vermijden.

bijkomende correctie in te voeren. Aan mensen in een zwaar beroep kunnen namelijk additionele punten worden toegekend op het moment dat ze dat beroep uitoefenen. Dat zou als gevolg hebben dat ze wanneer ze ouder worden een grotere hoeveelheid punten hebben verzameld. Die grotere hoeveelheid kan de correctie compenseren voor vervroegde uittreding, zodat zij met hetzelfde pensioen toch eerder kunnen uittreden dan iemand die geen zwaar beroep heeft uitgeoefend.

“Aan mensen in een zwaar beroep kunnen additionele punten worden toegekend op het moment dat ze dat beroep uitoefenen.”

Dit systeem heeft vele voordelen. Het laat toe op een gemakkelijke wijze rekening te houden met verschuivingen in de definitie van een zwaar beroep doorheen de tijd. Het maakt het ook mogelijk mensen te belonen die gedurende een gedeelte van hun loopbaan een zwaar beroep hebben uitgeoefend en daarna naar een lichter beroep zijn overgeschakeld. Daardoor wordt die laatste beslissing ook niet ontmoedigd. Wanneer ouder wordende werknemers moeite krijgen om hun (zwaar) beroep uit te oefenen, kunnen ze overstappen op een andere functie zonder dat hun mogelijkheden tot vervroegde uittreding uit de arbeidsmarkt daardoor in het gedrang komen.

Het blijkt niet zo gemakkelijk om maatschappelijk consensus te krijgen over de precieze definitie van een zwaar beroep. In elk geval bestaan daarvoor geen overtuigende objectieve indicatoren en bovendien kan de definitie doorheen de tijd veranderen. Dit is stof voor sociaal overleg. De Commissie Pensioenhervorming heeft daarom voorgesteld jaarlijks een vaste hoeveelheid bijkomende punten voor zware beroepen te reserveren. De allocatie daarvan kan dan gebeuren door de sociale partners, maar die moeten hun beslissingen wel nemen binnen een vast liggend puntenbudget.

DE WAARDE VAN HET PUNT: VERTROUWEN EN ZEKERHEID

Tot nu toe hebben we open gehouden op welke wijze de waarde van het punt wordt vastgelegd. Dit is nochtans de sleutelparameter in het hele systeem. Veronderstel dat ik 1 punt heb verzameld op 25-jarige leeftijd: ik zou dan willen weten welke effecten dat heeft op mijn pensioen 40 jaar later. Maar niemand weet nu hoe de economische situatie er binnen 40 jaar zal uitzien en wat er in de tussentijd kan gebeuren. We raken hier de kern van het probleem: hoe

een vertrouwenwekkend sociaal contract formuleren tussen jongeren en ouderen?

Op het eerste gezicht zou men kunnen denken dat aan de jongeren het meeste zekerheid wordt geboden door nu reeds vast te leggen wat de geldelijke tegenwaarde van een verworven punt in de toekomst zal zijn. Maar dat is een grote misvatting. In de eerste plaats (vanuit sociaal oogpunt) kunnen we nu nog niet weten wat de sociale en economische waarde van een bepaald geldbedrag in de toekomst zal zijn. Het is mogelijk dat de economie zo sterk gegroeid is dat dat bedrag mij maar net boven (of onder) de armoedegrens zal brengen. Het is echter ook mogelijk dat de economie is ingestort en dat het mij beloofde pensioenbedrag overeenkomt met een zeer hoge levensstandaard in de toekomst. We weten nu echter nog niet welke van die mogelijkheden zich zal realiseren. Om een verzekering te bieden tegen dat risico is het vanuit welvaartsstandpunt beter het beloofde toekomstige pensioen te koppelen aan het toekomstige arbeidsinkomen.

In de tweede plaats is het onmogelijk nu reeds te bepalen wat de economische mogelijkheden in de toekomst zullen zijn. Wanneer nu genereuze beloften gedaan worden, en de economische toestand verslechtert aanzienlijk, dan zullen die beloften niet kunnen nageleefd worden. Het is inderdaad zeer onwaarschijnlijk dat de jongeren van de toekomst zouden willen bijdragen voor het pensioen van de toekomstige ouderen (de huidige jongeren) als die een veel hoger welvaartspeil zouden bereiken dan zij. Geloofwaardige beloften vereisen dus ook dat er op voorhand nagedacht wordt over mogelijke aanpassingsmechanismen wanneer de situatie zich in de toekomst wijzigt.

We werken nu deze twee ideeën achter-eenvolgens uit.

Echte en valse zekerheden: een nieuw sociaal contract

De waarde van een punt wordt vastgelegd op het moment van pensionering en linkt het pensioen aan de op dat moment geldende levensstandaard¹⁰. Beschouw iemand die precies de referentieloopbaan heeft volbracht en in elk jaar van zijn loopbaan het gemiddelde loon heeft verdiend. De waarde van een punt zal zodanig vastgelegd worden dat die persoon recht krijgt op een pensioen dat een vastgelegde fractie is van het op dat moment geldende brutoloon – wat voor die hypothetische persoon ook zijn eigen brutoloon is, vermits hij 1 punt heeft verzameld gedurende dat jaar. Voorbeeld 4 illustreert.

11 Dit betekent niet dat de referentieloopbaan stijgt met hetzelfde aantal jaren als de levensverwachting. Voor een eenvoudig standaardmodel kan aangetoond worden dat de referentieloopbaan zodanig moet wijzigen dat het aandeel van de pensioenjaren in het totaal aantal levensjaren vanaf het begin van de loopbaan constant blijft – zie Schokkaert et al. (2017).

Voorbeeld 4: Veronderstel dat Dirk juist 45 jaar heeft gewerkt (de referentieloopbaan) en 45 punten heeft verzameld. Veronderstel dat het gemiddelde brutoloon op het moment van zijn pensionering gelijk is aan 3.100€ en dat het sociale contract een vervangingsratio van 50% voorziet. Het pensioen van Dirk (gelijk aan 45 x waarde van een punt) moet dan gelijk zijn aan 1.550€. De waarde van het punt wordt vastgelegd op $1.555€/45 = 34,4€$.

De waarde van het punt is identiek voor iedereen die in dezelfde periode op pensioen gaat. Iedereen heeft tijdens zijn actieve loopbaan perfect kunnen volgen hoeveel punten hij heeft opgebouwd. Hij kan dan ook perfect voorspellen hoe hoog zijn pensioen zal zijn in vergelijking met dat van de referentiepersoon die precies de referentieloopbaan heeft gewerkt en elk jaar het gemiddelde loon heeft verdiend. Dat betekent dat hij ook perfect kan voorspellen hoe zijn pensioen zich zal verhouden tot het gemiddelde loon in de economie op het moment van zijn pensionering. Gedurende de actieve loopbaan is dat gemiddelde loon natuurlijk nog niet bekend: maar het pensioensysteem biedt wel de waarborg op een pensioen dat aan de gepensioneerden zal toelaten een levensstandaard te bereiken die vergelijkbaar is met de anderen in de samenleving. Zoals gezegd is dit de enige en de beste zekerheid die we aan jongeren kunnen bieden.

Zodra men gepensioneerd is, wordt het pensioen welvaartsvast: het wordt dus verder aangepast aan de evolutie van de gemiddelde lonen in de economie, tenzij er in bepaalde perioden aanpassingen noodzakelijk zijn om de betaalbaarheid van de pensioenen te waarborgen. Ook die aanpassingen moeten op een transparante en rechtvaardige wijze worden vastgelegd om een stabiel sociaal contract tot stand te brengen.

Aanpassingsmechanismen: een sociaal contract: de referentieloopbaan en de Musgrave-regel als referentiepunt

De meest voor de hand liggende (en best voorspelbare) wijziging in de toekomst is de stijging van de levensverwachting. Het is logisch om die stijging op te vangen door een verlenging van de referentieloopbaan. Daardoor krijgen mensen een prikkel om langer te werken indien ze hetzelfde pensioen willen behouden. De zekerheid die geboden wordt aan de jongeren is dus een voorwaardelijke zekerheid: ze krijgen een pensioen dat in verhouding staat tot het gemiddelde inkomen op voorwaarde dat ze bereid zijn langer te werken wanneer de levensverwachting stijgt¹¹. In theorie zou de verlenging van de referentieloopbaan kunnen leiden tot een daling van de waarde

van een punt, in de praktijk is dit echter zeer onwaarschijnlijk. De puntenwaarde wordt immers ook beïnvloed door de gemiddelde lonen, die normaal gesproken stijgen. Bovendien zou men in de praktijk een mechanisme kunnen voorzien waardoor de waarde van een punt nooit kan dalen, maar hoogstens gedurende een aantal jaren bevroren kan worden, totdat een wenselijke verhouding met het gemiddelde loon bereikt is. Deze specifieke modaliteiten moeten voorwerp uitmaken van sociale onderhandelingen: essentieel is dat er een voorspelbaar mechanisme gecreëerd wordt dat op de lange termijn vertrouwen geeft in de houdbaarheid van een sociaal rechtvaardig pensioenstelsel.

“De zekerheid die geboden wordt aan de jongeren is een voorwaardelijke zekerheid: ze krijgen een pensioen dat in verhouding staat tot het gemiddelde inkomen op voorwaarde dat ze bereid zijn langer te werken wanneer de levensverwachting stijgt.”

Het is mogelijk dat de stijging van de referentieloopbaan niet voldoende is om het pensioensysteem betaalbaar te houden. Het is ook mogelijk dat er zich in de toekomst economische schokken zullen voordoen (bv. een sterke stijging van de structurele werkloosheid) waarvoor het niet logisch is om de last van de aanpassing volledig op de actieve bevolking te leggen via een verlenging van de referentieloopbaan. In die gevallen moet de last op een evenwichtige wijze over de verschillende generaties verdeeld worden. In een zuiver « defined benefit » systeem zou de stijging van de economische afhankelijkheidsratio volledig opgevangen worden door een stijging van de bijdragevoet. De last van de aanpassing ligt dan volledig op de actieve bevolking en de daarop volgende stijging van de loonkosten kan de concurrentiepositie van de economie in het gedrang brengen. Een zuiver « defined contribution » systeem impliceert dat de pensioenen moeten verminderen en legt de last dus volledig op de schouders van de gepensioneerden. Ervaringen in andere landen hebben uitgewezen dat dit kan leiden tot moeilijk aanvaardbare welvaartsverliezen, zeker voor de lage pensioenen. Een evenwichtig aanpassingsmechanisme moet de last eerlijk verdelen over actieven en gepensioneerden. De Commissie Pensioenhervorming stelt voor om dit aanpassingsmechanisme te baseren op de

12 Richard Musgrave (1986), «A reappraisal of Financing Social Security», in Public Finance in a Democratic Society, Vol. 2, New York Press.

zogenaamde Musgrave-regel¹².

De Musgrave-regel legt op dat de verhouding tussen het gemiddelde pensioen en het gemiddelde loon na aftrek van de bijdragen voor pensioenen constant blijft. Deze regel past volledig in de filosofie van de vastliggende relatieve positie zoals die ook gehanteerd wordt bij de bepaling van de waarde van een punt. Voorbeeld 5 illustreert de werking van de Musgrave-regel in een sterk vereenvoudigd en dus niet realistisch kader.

“De Musgrave-regel legt op dat de verhouding tussen het gemiddelde pensioen en het gemiddelde loon na aftrek van de bijdragen voor pensioenen constant blijft.”

Voorbeeld 5: De budgetvoorwaarde van het pensioensysteem kan geschreven worden als

$$\text{gemiddeld pensioen} \times \text{aantal gepensioneerden} \\ = \text{gemiddeld loon} \times \text{bijdragevoet} \times \text{aantal} \\ \text{loontrekkenden},$$

of, wanneer we de economische afhankelijkheidsratio schrijven als (aantal gepensioneerden/aantal loontrekkenden),

$$\text{gemiddeld pensioen} \times \text{economische} \\ \text{afhankelijkheidsratio} = \text{gemiddeld loon} \times \\ \text{bijdragevoet}$$

Vertrekken we van een initiële situatie waar er dubbel zoveel loontrekkenden zijn als gepensioneerden (de economische afhankelijkheidsratio is dus gelijk aan 0,5),

het gemiddeld brutoloon en het gemiddeld pensioen gelijk zijn aan respectievelijk 3.000€ en 1.500€ en de bijdragevoet 25% bedraagt. Het pensioensysteem is dan in evenwicht, en de Musgrave-ratio is gelijk aan $1.500 / ((1-0,25) \times 3.000) = 0,66$. Bekijken we nu de aanpassingen over een periode van 35 jaar met een gemiddelde groeivoet van 2%. Als de economische afhankelijkheidsratio constant zou blijven op 0,5 krijgen we dan de situatie in de derde kolom. Veronderstellen we nu echter dat de economische afhankelijkheidsratio stijgt tot 0,6 (vierde kolom), 0,7 (vijfde kolom) of zelfs 0,8 (rechterkolom). De onderstaande tabel vergelijkt drie mogelijke situaties: die waarbij de bijdragevoet constant blijft (bovenste paneel), die waarbij het gemiddeld pensioen de groei van de economie volgt en niet aangepast wordt omwille van de stijging van de afhankelijkheidsratio (middenste paneel) en die waarbij de Musgrave regel wordt toegepast, d.w.z. waar de Musgrave-ratio constant blijft (onderste paneel). De tabel illustreert duidelijk hoe de Musgrave-regel de last over de verschillende generaties spreidt. Zowel de pensioenen als de netto-lonen kunnen blijven stijgen (omdat er een groei is van 2%), maar hun relatieve stijgingsritme is cruciaal afhankelijk van de wijze waarop het pensioensysteem reageert op de stijging van de afhankelijkheidsratio. Als de bijdragevoet niet verhoogd wordt (bovenste paneel), dan lopen de pensioen achter op de evolutie van de lonen en daalt de Musgrave-verhouding. Als we de pensioenen volledig de productiviteitstoename laten volgen (middenste paneel), dan moet de bijdragevoet fors omhoog, en stijgt de Musgrave-verhouding. Als we de Musgrave-verhouding constant houden (onderste paneel) dan wordt de last van de gestegen afhankelijkheidsratio verdeeld.

Economische afhankelijkheidsratio	nu	over 35 jaar			
	0,5	0,5	0,6	0,7	0,8
VASTE BIJDRAGEVOET					
gemiddeld pensioen	1.500	3.000	2.500	2.142	1.876
bijdragevoet	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25
gemiddeld netto loon	2.250	4.500	4.500	4.500	4.500
Musgrave-ratio	0,66	0,66	0,56	0,48	0,42
VAST PENSOEN					
gemiddeld pensioen	1.500	3.000	3.000	3.000	3.000
bijdragevoet	0,25	0,25	0,30	0,35	0,40
gemiddeld netto loon	2.250	4.500	4.200	3.900	3.600
Musgrave-ratio	0,66	0,66	0,71	0,77	0,83
MUSGRAVE REGEL					
gemiddeld pensioen	1.500	3.000	2.852	2.692	2.574
bijdragevoet	0,25	0,25	0,28	0,32	0,35
gemiddeld netto loon	2.250	4.500	4.320	4.080	3.900
Musgrave-ratio	0,66	0,66	0,66	0,66	0,66

Hierbij dienen nog twee opmerkingen gemaakt te worden. In de eerste plaats heeft de aanpassing van het gemiddelde pensioen ook gevolgen voor de huidige gepensioneerden. Dit zijn de omstandigheden waarin de houdbaarheidscoëfficiënt waarover hoger sprake zal worden toegepast. Ten tweede hebben we tot nu toe verondersteld dat het pensioensysteem op zichzelf in evenwicht moet zijn en hebben we dus abstractie gemaakt van alternatieve financiering. Zeker om de gevolgen van de babyboom op te vangen is het echter raadzaam om de last niet exclusief op sociale bijdragen en pensioenuitgaven te leggen. De Commissie Pensioenhervorming heeft voorgesteld om hiervoor ondermeer een beroep te doen op de vermogensfiscaliteit.

“Een echte pensioenhervorming moet verder gaan dan punctuele ingrepen.”

Het cijfervoorbeeld vormt natuurlijk slechts een illustratie van de Musgrave-regel in een zeer eenvoudig kader en kan absoluut niet gezien worden als een realistische beschrijving van mogelijke toekomstscenario's. In het kader van de tabel wordt de lengte van de loopbaan constant gehouden en er wordt geen rekening gehouden met mogelijke alternatieve financiering. De concrete resultaten hangen bovendien af van de arbitraire (en optimistische) hypothese dat de arbeidsproductiviteit met 2% per jaar zal blijven stijgen.

Het moet duidelijk zijn dat de Musgrave regel geen in steen gebeitelde wet is. Hij vormt wel een interessant referentiepunt voor het maatschappelijke overleg. Zijn belangrijkste bijdrage bestaat erin om aan te tonen dat er tussen de extreme keuzes van verhoging van de sociale bijdragen enerzijds en verlaging van de pensioenen anderzijds tussenoplossingen kunnen gevonden worden die een meer rechtvaardige verdeling van de last van de vergrijzing mogelijk maken.

BESLUIT

In dit Standpunt hebben we zeer bondig de belangrijkste structuurkenmerken van een mogelijk puntensysteem voor de Belgische pensioenen uiteengezet. Belangrijke elementen hebben we daarbij verwaarloosd. Denken we maar aan de opname van de gezinsdimensie of aan de wijze waarop de transitie van het bestaande naar het nieuwe systeem zou kunnen worden georganiseerd. Ook hierover kan meer informatie gevonden worden in het volledige rapport van de Commissie Pensioenhervorming.

Het is nu tijd dat de regering de structurele hervorming van het pensioensysteem doorvoert, die ook in het regeerakkoord was opgenomen. Een echte pensioenhervorming moet verder gaan dan punctuele ingrepen. Ze moet gebaseerd zijn op een samenhangende en coherente visie. Die visie moet ook een aantrekkelijke maatschappijopvatting weerspiegelen. In het licht van de groeiende onzekerheid over de toekomst en het afnemend vertrouwen van de jongeren in het wettelijk pensioensysteem moet ze op een geloofwaardige wijze gestalte geven aan een nieuw sociaal contract tussen de verschillende generaties. Het puntensysteem biedt een mogelijke architectuur om een dergelijke visie op een transparante en coherente wijze te implementeren.

De vier auteurs maakten deel uit van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 en zijn sinds 2015 lid van de Academische Raad die het pensioenbeleid begeleidt. Frank Vandenbroucke is voorzitter van deze Raad.



Erik Schokkaert is als gewoon hoogleraar verbonden aan het Departement Economie van de KU Leuven en was in het verleden onderzoeksdirecteur van CORE en gastprofessor aan de London School of Economics, de Université catholique de Louvain, Universidad ICESI (Cali, Colombia) en de Universiteit Antwerpen. Hij is voorzitter van de stuurgroep van Metaforum, de interdisciplinaire denktank van de KU Leuven. Zijn onderzoek situeert zich in het domein van de welvaartstheorie.



Pierre Devolder behaalde een PhD in wiskunde aan de Universiteit van Brussel en is nu professor van financiële wiskunde en actuariële wetenschappen aan de Université catholique de Louvain (Institute of Statistics, Biostatistics and Actuarial Science). Hij doceert regelmatig aan de universiteiten van Strasbourg, Rabat en Lyon. Hij is academisch lid van het Belgisch Instituut voor Actuarissen. In zijn onderzoek richt hij zich vooral op stochastische finance, levensverzekeringen en pensioenen.



Jean Hindriks studeerde en promoveerde aan de Universiteit van Namen. Hij was professor aan de University of Exeter en aan Queen Mary, University of London. Hij was een van de stichtende leden en is nu senior fellow van het Itinera Instituut en professor aan de Université catholique de Louvain. In zijn onderzoek analyseert hij vragen rond belastingen, onderwijs, evaluatie van performantie en publieke en politieke aansprakelijkheid.



Frank Vandenbroucke studeerde economie in Leuven, Cambridge en Oxford. Als minister was hij verantwoordelijk voor sociale zekerheid, gezondheidszorg, pensioenen, werkgelegenheid en onderwijs (1999-2009). Van 2011 tot 2015 was Frank Vandenbroucke voltijds hoogleraar aan de KU Leuven. In november 2015 werd hij benoemd tot universiteitshoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam. Hij is tevens houder van de leerstoel Herman Deleeck bij de Universiteit Antwerpen.

De “Leuvense Economische Standpunten” worden opgevat als een vrije wetenschappelijke tribune waarin de stafleden van de Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen opiniërende studies en essays publiceren. De opzet bestaat erin om op bevattelijke wijze een reeks van inzichtverhelderende en beleidsoriënterende economische standpunten te brengen. Ze vormen een paar met de verkorte versie LES(S), waarin we een langere wetenschappelijke paper of publicatie met beleidsrelevante resultaten samenvatten.

Dergelijke reeks zal uiteraard verschillende opinies en denkstromingen brengen. Leuvense Economische Standpunten vertolken alleen de visie van de auteur. Zij kunnen niet doorgaan als de visie van een instelling.

U kan een elektronische versie van de LES terugvinden op de website van de faculteit:
<http://feb.kuleuven.be/les>

Reacties op de Leuvense Economische Standpunten zijn altijd welkom bij
economics@kuleuven.be