

## DE TOEKOMSTIGE KWALITEIT VAN ONS PENSIOENSYSTEEM: AANDACHTSPUNTEN EN EEN VOORSTEL VAN WERKWIJZE

### ***Een reactie van de Academische Raad op het rapport van het Kenniscentrum en het Planbureau m.b.t. de toekomstige kwaliteit van de pensioenen.***

Op vraag van de Academische Raad voor het pensioenbeleid hebben het Kenniscentrum Pensioenen en het Federaal Planbureau onderzocht hoe de kwaliteit van de pensioenstelsels in de toekomst zal evolueren.<sup>1</sup> Voor de Academische Raad is dergelijk onderzoek cruciaal. Een grondige hervorming van de Belgische pensioenstelsels moet vertrekken van een duidelijke ambitie m.b.t. de wenselijke kwaliteit van de toekomstige pensioenen. Hervormingen moeten er toe leiden dat deze gewenste kwaliteit veilig gesteld wordt tegen de achtergrond van mogelijke toekomstige ontwikkelingen, die we vandaag niet met zekerheid kunnen voorspellen, en rekening houdende met de financiële houdbaarheid. Indien aanpassingen nodig zijn om de kwaliteit veilig te stellen, moeten deze gebeuren op basis van rechtvaardig verdeelde inspanningen. Bijgevolg is het niet alleen belangrijk om in te schatten hoe de kwaliteit van de toekomstige pensioenen zal evolueren in de toekomst; het is ook belangrijk om in te schatten in welke mate de kwaliteit gevoelig is voor uiteenlopende demografische en economische ontwikkelingen. Voorafgaand is het nodig een zekere consensus te bereiken over wat 'kwaliteit' inhoudt, d.w.z. welke indicatoren daarbij relevant zijn.

De berekeningen van het Kenniscentrum en het Planbureau (we korten dit in de rest van deze nota af tot 'Kenniscentrum') zijn in zekere zin en tot op zekere hoogte geruststellend: er tekent zich geen dramatische achteruitgang af van de kwaliteit van onze pensioenstelsels. Maar wie dieper graaft in de cijfers, vindt, bijvoorbeeld, *aanduidingen* over de gemiddelde kwaliteit van de werknemerspensioenen die minder geruststellend zijn op zeer lange termijn (horizon 2060), ondanks de implementatie van de recente hervormingen en de daaruit voortvloeiende verlenging van de loopbanen. Het gaat onder meer over de vaststelling dat de minima en maxima voor werknemers achteruit gaan in verhouding tot de gemiddelde arbeidsinkomens. De berekeningen suggereren ook dat de verhouding tussen de nieuwe werknemerspensioenen die ingaan (voor werknemers met een volledige loopbaan) enerzijds en de gemiddelde arbeidsinkomens van werknemers anderzijds op termijn in een aantal scenario's achteruit gaat. We schrijven 'aanduidingen' en 'suggereren', om drie redenen: ten eerste, zijn de berekeningen van het Kenniscentrum vanzelfsprekend gebaseerd op een aantal hypothesen m.b.t. de toekomst; ten tweede, vormen de indicatoren die het Kenniscentrum hanteert een ruwe benadering van de kwaliteitsindicatoren die nodig zijn voor een beoordeling van ons stelsel; ten derde, gaat het om voorspellingen op zeer lange termijn die om die reden des te meer onzeker zijn. Om die redenen pleiten we voor het opstellen van een reeks van precieze kwaliteitsindicatoren. We leggen dit uit in de bijlage bij deze Policy Brief, die een meer technisch karakter heeft.

---

<sup>1</sup> Federaal Planbureau en Kenniscentrum Pensioenen, *Evolutie van de sociale kwaliteit van de eerstelijderspensioenen op basis van macrobudgettaire indicatoren*, maart 2016 (REP\_CEP2\_11081), gepubliceerd 26 mei 2016

De nota van het Kenniscentrum toont daarnaast sterk uiteenlopende evoluties tussen de verschillende stelsels, die een verder onderzoek nuttig maken. Ze illustreert tenslotte dat het huidige systeem geen uitzicht biedt op een *stabiele* kwaliteit: de vervangingsratio's en uitkeringsratio's die het Kenniscentrum voorspelt, zijn afhankelijk van economische factoren en van de evoluties van de arbeidsmarkt die we niet met zekerheid kunnen voorspellen. Dit is niet verrassend, maar het illustreert de actualiteit van de hervorming die de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 heeft voorgesteld: de hervorming die de Commissie bepleit heeft als expliciete doelstelling het stabiliseren van de gemiddelde kwaliteit van de pensioenen. Voor een goed begrip: de uitdrukking 'kwaliteit' verwijst daarbij niet naar een 'absoluut' pensioenniveau maar naar de verhouding tussen de koopkracht van gepensioneerden en de koopkracht van de actieven, rekening houdende met de bijdragen die ze moeten betalen; vanzelfsprekend moet de precieze inhoud van deze kwaliteitsdoelstelling eerst vastgelegd worden voor elk van de stelsels. Let wel, de hervorming die de Commissie heeft voorgesteld 'beloofd' niet zonder meer een stabiele kwaliteit van de toekomstige pensioenen: het gaat om een pensioenstelsel dat aangestuurd wordt op basis van een doelstelling van stabiele kwaliteit en financiële houdbaarheid, maar het bereiken van die doelstelling vraagt inspanningen die rechtvaardig verdeeld moeten worden (verlenging van de loopbaan, alternatieve financiering, welvaartsvastheid...).

De Academische Raad stelt voor dat het Nationale Pensioencomité precieze benchmarks zou definiëren voor de kwaliteit van de toekomstige pensioenen, waarbij de impact van wijzigingen in de structuur van de populatie bijvoorbeeld geneutraliseerd worden, en/of waarbij deze indicatoren worden toegepast op deelgroepen in de populatie, bv. op basis van de leeftijd van de gepensioneerden, het geslacht, het niveau van hun vroegere arbeidsinkomen en de lengte en het type van loopbaan. Het Kenniscentrum kan deze meer verfijnde benchmarks onderzoeken op basis van een bredere waaier van hypothesen m.b.t. de evolutie van de economische en demografische omgeving, in samenhang met de impact van deze hypothesen op de budgettaire evolutie en de evolutie inzake armoede; zo zou een echte 'risicoanalyse' van het huidige stelsel tot stand komen. Dit zou een debat over de verdere hervorming van de pensioensystemen nuttig ondersteunen.

### ***Bijlage: benchmarks voor de kwaliteit van het pensioensysteem***

Vertrekkende van de idee dat het pensioensysteem een solidaire sociale verzekering is, heeft de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 een geheel van doelstellingen geformuleerd. Eén doelstelling situeert zich op een *macroniveau*: het pensioenbeleid moet zich oriënteren op een algemene doelstelling m.b.t. de gemiddelde verhouding tussen het inkomen van individuele gepensioneerden en het inkomen van werkenden, verminderd met de bijdragen die ze betalen voor pensioenen (sectie 6.2.1. van het rapport). Twee doelstellingen situeren zich op een *microniveau*: ze hebben te maken met wat individuen en gezinnen kunnen verwachten van het pensioensysteem (secties 6.2.2 en 6.2.3). De eerste microdoelstelling houdt in dat het beleid zich moet oriënteren op een doelstelling m.b.t. wat mensen gemiddeld verdiend hebben tijdens hun loopbaan enerzijds en wat ze kunnen verwachten als pensioen anderzijds; het gaat om een 'vervangingsratio' die op een bepaalde manier gedefinieerd wordt voor een (theoretische) 'referentiepersoon' met een volledige loopbaan. De tweede microdoelstelling verwijst naar minimum bescherming en overlijdensdekking. Om deze doelstellingen betekenis te geven, moet er ook duidelijkheid zijn over de welvaartsvastheid van de pensioenen in uitkering (sectie 6.2.4 van het rapport). Ten slotte formuleert het rapport een doelstelling m.b.t. de hoogte van de bijdragen op arbeidsinkomens (sectie 6.2.5). Het realiseren van

al deze doelstellingen gaat hand in hand met het bewaken van de financiële houdbaarheid van de pensioenen: secties 7 en 8 van het rapport preciseren hoe deze bewaking georganiseerd wordt.

De berekeningen van het Kenniscentrum laten op dit ogenblik nog niet toe de verwachte evolutie op een zuivere wijze te toetsten aan deze *benchmarks*, die zelf ook nog precisering behoeven. Maar de indicatoren die het Kenniscentrum hanteert geven toch een aanduiding van de richting van de ontwikkeling:

- i. Het Kenniscentrum berekent feitelijke vervangingsratio's met een *macro*-karakter (het gemiddelde pensioen van nieuwe gepensioneerden, per regime, in verhouding tot het gemiddelde laatste beroepsinkomen ); het gaat dus niet over een theoretische vervangingsratio van een 'typegeval' met een normale, volledige loopbaan, wat als 'referentie' kan dienen. Deze 'macro' vervangingsratio's worden beïnvloed door de structuur van de populatie, d.w.z. de feitelijke lengte van de loopbanen, de daling van het aantal gepensioneerden met een gezinspensioen, enz. Een factor die bijdraagt tot een daling van de vervangingsratio's is niet noodzakelijk een teken van erosie van het systeem *as such* (men denke aan de vermindering van het aantal gezinstarieven); een factor die bijdraagt tot een stijging van de vervangingsratio's is niet noodzakelijk een teken van 'verbetering' van het systeem *as such* (men denke aan het feit dat de loopbanen van de vrouwen langer worden: daardoor verbeteren de pensioenen van vrouwen, maar dit impliceert niet dat de vervangingsratio van vrouwen met volledige loopbanen beter worden).
- ii. Het Kenniscentrum berekent de *bruto* uitkeringsratio's (*benefit ratios*) op basis van observeerbare gemiddelden (het gemiddelde pensioen van alle gepensioneerden, per regime, in verhouding tot het gemiddelde beroepsinkomen van alle werkenden). Deze uitkeringsratio's worden, net als de vervangingsratio's, ook beïnvloed door een geheel van ontwikkelingen. Net zoals bij de vervangingsratio's speelt de structuur van de populatie een rol. Het gaat om bruto-ratio's, om de eenvoudige reden dat het model van het Planbureau niet ontworpen is om inkomensevoluties in netto-termen te voorspellen.
- iii. Het Kenniscentrum berekent ook relatieve hoogte van de wettelijke minimumpensioenen en de maximumpensioenen, uitgedrukt in percentage van het arbeidsinkomen per hoofd, wat bijkomende informatie geeft over enerzijds de solidariteit en anderzijds het verzekeringskarakter van de stelsels.

Ondanks dit voorbehoud, levert de studie interessant materiaal op. Voor het geheel van de resultaten verwijzen we naar de nota van het Kenniscentrum, maar we stippen hierbij enkele interessante inzichten aan:

1) Een eerste conclusie is dat de verwachte kwaliteitsevolutie zeer verschillend is tussen de verschillende stelsels: wat de werknemers betreft, kan men gewagen van een relatieve stabiliteit van de onderzochte indicatoren op een geaggregeerd niveau (zie verder); wat de zelfstandigen en de vast benoemde ambtenaren betreft, tonen deze indicatoren een verbetering, voor redenen die uitgelegd worden in de nota.

2) Een tweede conclusie is dat de verwachte stabiliteit voor het stelsel van de werknemers het resultaat is van twee tegengestelde bewegingen, met een relatieve achteruitgang van de berekende indicatoren voor de mannelijke pensioenen en een relatieve verbetering van de kwaliteit van de

berekende indicatoren voor de vrouwelijke pensioenen. Dit laatste hangt samen met de verlenging van de vrouwelijke loopbanen. Indien men de indicatoren m.b.t. de mannelijke werknemerspensioenen beschouwt als een illustratie van de kwaliteit van het huidige systeem 'in maturiteit' (d.w.z. voor mensen met 'normale loopbanen'), dan betekent dit dat de kwaliteit van het huidige systeem, in zijn 'rijpe' (mature) gedaante, op termijn achteruit zou gaan. We formuleren dit voorzichtig, als een hypothese, niet alleen omdat dit resultaat vanzelfsprekend samenhangt met de hypothesen die het Kenniscentrum hanteert bij de simulaties, maar ook omdat we onvoldoende gegevens hebben over de lengte en aard van de loopbanen van de gemiddelde mannelijke gepensioneerde werknemers die hier in de rekening worden genomen. Deze achteruitgang is significant in minder gunstige hypothesen m.b.t. de reactie van de arbeidsmarkt en het uittredegedrag op de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd.

3) Een derde conclusie is dat, zelfs bij een relatief minder gunstige ontwikkeling van de gemiddelde arbeidsinkomens, de minima voor werknemers en ambtenaren en de maxima voor werknemers achteruit gaan in verhouding tot de gemiddelde arbeidsinkomens.

4) Een vierde conclusie is dat de resultaten niet alleen gevoelig zijn voor de hypothesen m.b.t. de reactie van de arbeidsmarkt op de verhoging van de pensioenleeftijd, maar ook voor de economische ontwikkeling: bij een minder gunstige economische ontwikkeling evolueren de indicatoren, vanuit het standpunt van de gepensioneerden, iets beter (en *vice versa*). Ons huidige pensioensysteem is niet gebaseerd op een doelstelling van stabilisatie van de kwaliteit onder uiteenlopende omstandigheden; het biedt niet het verzekerde 'kwaliteitscontract' aan dat de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 voor ogen had met het puntenstelsel (waarbij, zoals hoger aangestipt, een puntenstelsel de voor een stabiele kwaliteit noodzakelijke inspanningen rechtvaardig zou spreiden).

Dit belangrijke werk van het Kenniscentrum vergt vanzelfsprekend verfijning. Het Nationale Pensioencomité kan *precieze benchmarks* definiëren voor de kwaliteit van de toekomstige pensioenen (waarbij de impact van wijzigingen in de structuur van de populatie bijvoorbeeld geneutraliseerd worden, en/of waarbij deze indicatoren worden toegepast op deelgroepen in de populatie, bv. op basis van leeftijd, geslacht, hoogte van het vroegere arbeidsinkomen, en lengte en type van loopbaan). Het Kenniscentrum kan deze meer verfijnde *benchmarks* onderzoeken op basis van een bredere waaier van hypothesen m.b.t. de evolutie van de arbeidsmarkt, de economische en demografische omgeving, in samenhang met de impact van deze hypothesen op de budgettaire evolutie en de evolutie inzake armoede en de verdeling van de pensioenen; zo zou een echte 'risicoanalyse' van het huidige stelsel tot stand komen.

Het model dat het Kenniscentrum hanteert (d.w.z. het model van het Planbureau) is in eerste instantie bedoeld voor budgettaire verkenningen, en niet voor het opstellen van dergelijke verfijnde benchmarks. Sommige verfijningen die we hier voorstellen lijken wel berekenbaar met het model van het Planbureau (het 'compositie-effect' van de toenemende individualisering kan bv. geneutraliseerd worden); andere zijn misschien niet mogelijk op basis van dit model, en vragen een andere aanpak (met theoretische types). Het is echter belangrijk dat de budgettaire verkenningen enerzijds en de kwaliteitsindicatoren anderzijds consistent zijn met elkaar. Een en ander vormt volgens de Academische Raad een belangrijke agenda die spoedig dient aangevat te worden.