

Werken en overleven: over de mogelijke impact van nieuwe regels inzake overlevingspensioenen en toegelaten arbeid

Volgens de bestaande wetgeving is het mogelijk dat mensen met een overlevingspensioen dit pensioen gedeeltelijk of geheel verliezen als hun inkomen uit arbeid toeneemt (FOD Sociale Zekerheid, 2001). De regelgeving impliceert zelfs dat het gezamenlijke netto-inkomen verworven uit arbeid enerzijds en uit pensioenrechten van de overleden partner anderzijds, kan dalen als er meer gewerkt wordt. Het Generatiepact bevat een voorstel om deze activiteitsval weg te werken voor personen die genieten van een overlevingspensioen maar zelf nog niet gepensioneerd zijn (Het Generatiepact, 2005).¹

In twee afzonderlijke studies werd onderzocht hoe voor verweduwdeden de invoering van het generatiepactstelsel a) de keuzemogelijkheden inzake arbeidsaanbod zou beïnvloeden (Decoster, Orsini & Van Camp, 2007a) en b) de feitelijk gemaakte keuzes zou beïnvloeden (Decoster, Orsini & Van Camp, 2007b). In deze tekst vatten we de voornaamste conclusies uit deze twee studies samen. In paragraaf 2 schetsen we hoe het voorgestelde systeem afwijkt van de bestaande regelgeving. In paragraaf 3 bespreken we de impact van de voorgestelde hervorming op de keuzemogelijkheden inzake arbeid en in paragraaf 4 bespreken we de mogelijke impact op de gemaakte keuzes.

Regelgeving inzake overlevingspensioenen en toegelaten arbeid

In het huidige systeem wordt het overlevingspensioen eventueel gereduceerd na vergelijking van het bruto-inkomen uit arbeid met een vooropgestelde inkomensgrens. Daarbij worden inkomensgrenzen gebruikt die variëren in functie van de kinderlast van de overlevende partner.

Indien de overlevende partner een arbeidsinkomen verdient van minder dan 14 552,13 euro (zonder kinderlast) of 18 189,93 euro (met kinderlast), dan wordt het ontvangen overlevingspensioen niet aangepast.² Indien de overlevende partner zelfstandige is, bedragen deze inkomensgrenzen 11 641,55 euro (zonder kinderlast) en 14 551,94 euro (met kinderlast) (FOD Sociale Zekerheid, 2001).

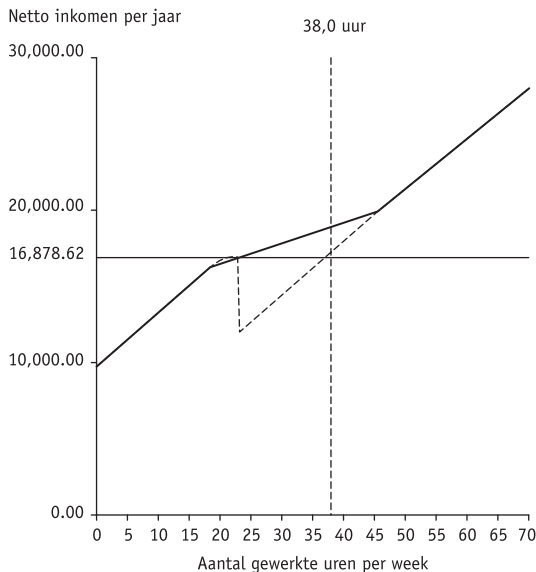
Indien het bruto-arbeidsinkomen boven dit bedrag uitkomt, maar lager blijft dan 115% van deze inkomensgrens, dan wordt het overlevingspensioen procentueel verminderd. Het reductiepercentage is gelijk aan het percentage waarmee het bruto-arbeidsinkomen boven de inkomensgrens uitstijgt. In het andere geval wordt het overlevingspensioen tot nul gereduceerd.

Het systeem zoals voorgesteld in het Generatiepact wijkt op drie manieren af van de bestaande regelgeving. Vooreerst wordt een inkomensdrempel van 23 231,07 euro gehanteerd voor een individu zonder kinderlast of 26 521,37 euro met kinderlast.³ Ten tweede wordt, in tegenstelling tot het huidige systeem, niet het arbeidsinkomen getoetst, maar wel de som van het bruto-inkomen uit arbeid en het overlevingspensioen. Ten derde wordt het overlevingspensioen gereduceerd met 50% van het inkomen dat boven de inkomensdrempel komt.⁴

De impact van de voorgestelde hervorming op de keuzemogelijkheden

Uit een steekproef met administratieve data van ongeveer 300 000 individuen werden alle verweduwd geselecteerd die jonger zijn dan 65 jaar, die een overlevingspensioen ontvangen, maar zelf nog geen rustpensioen ontvangen en niet actief zijn als zelfstandige. Gewogen naar de totale populatie gaat het om 86 118 personen.

Figuur 1.
Vergelijking van het netto-inkomen in het bestaande systeem (stippelijijn) met voorstel uit het Generatiepact (volle lijn) voor een overlevingspensioen van 10 000 euro



Het overgrote deel van deze groep (67 357 individuen) ontvangt effectief een overlevingspensioen. Het niet ontvangen van een overlevingspensioen kan te wijten zijn aan de (tijdelijke) schraping ervan omwille van de hierboven beschreven toetsing. Daarom imputeerden we voor de 18 760 gevallen die volgens onze gegevens actief zijn op de arbeidsmarkt een theoretisch overlevingspensioen.

Voor elk van de 86 118 personen brachten we de impact in kaart van de voorgestelde hervorming op de keuzemogelijkheden wat betreft arbeidsaanbod. Ter illustratie stellen we in figuur 1 de impact voor van de voorgestelde maatregelen voor een typegeval. De figuur geeft op de verticale as het netto-inkomen weer bij alternatieve keuzes wat betreft het arbeidsaanbod (op de horizontale as voorgesteld in aantal gewerkte uren per week). Het typegeval uit deze figuur heeft een bruto-uurloon van 13 euro per uur, een overlevingspensioen van 10 000 euro per jaar en geen kinderlast. De stippelijijn tekent het netto-inkomen uit in het bestaande systeem. De volle lijn stelt het voorstel van het Generatiepact voor. Dit voorstel ruimt in elk geval de overduidelijke inactiviteitval uit de weg. Het sluit uit dat het netto-inkomen nog kan dalen bij een verhoging van het inkomen uit arbeid.

Bemerk wel dat deze figuur maar één mogelijk geval voorstelt, en dat het verloop van de twee lijnen zal variëren met het bruto-uurloon, met de hoogte van het overlevingspensioen en met de gezinssituatie. In Decoster, Orsini en Van Camp (2007a) tonen we duidelijk aan dat, bij een gegeven arbeidsaanbod, het netto-inkomen in het nieuwe systeem niet noodzakelijk hoger is dan in het huidige systeem. De invoering van het nieuwe systeem zal dus niet voor iedereen de keuzemogelijkheden verruimen.

Slechts 38% van de verweduwd jonger dan 65 jaar die recht hebben op een overlevingspensioen en geen rustpensioen in eigen naam ontvangen blijkt actief op de arbeidsmarkt. Een aanzienlijk deel van deze groep, 56%, zou bij haar huidige arbeidsaanbod geen verandering in het netto-inkomen ondervinden van de overstap van het bestaande naar het generatiepactstelsel. Voor 32% neemt het inkomen bij ongewijzigd gedrag toe, voor 12% neemt het inkomen af.

De verandering in berekeningswijze affecteert echter de volledige budgetbeperking, niet enkel het inkomen bij het huidige arbeidsaanbod. Voor 79% van de actieve verweeduwen is het mogelijk om meer inkomen over te houden onder het generatiepact-systeem bij een arbeidsaanbod van 38 uur of minder.

Voor actieve verweeduwen die bij hun huidige arbeidsaanbod geen effect ondervinden of hun netto-inkomen zien dalen, doen de extra opportuniteiten zich pas voor bij minimaal vijf uur extra werk per week. Bovendien zijn heel wat individuen in deze groep ouder dan vijftig. Het valt dus niet uit te sluiten dat een deel van de groep die momenteel reeds actief is, haar arbeidsaanbod niet zal uitbreiden of in geval van verlies zelfs zal verminderen.

Meer dan de helft (51%) van de populatie verweeduwen die we analyseerden is niet actief op de arbeidsmarkt en zou in het hervormde systeem bij 38 uren werk per week of minder, niet meer verdienen dan het hoogste netto-inkomen dat ze in het bestaande systeem kunnen verdienen. Dat netto-inkomen bleek in het bestaande systeem onvoldoende om hen tot arbeidsparticipatie te bewegen. In het nieuwe systeem kan datzelfde inkomen enkel verdiend worden bij meer uren werk. Het valt dus sterk te betwijfelen dat deze groep door de hervorming geactiveerd zal worden.

De impact van de voorgestelde hervorming op de gemaakte keuzes

Om na te gaan wie eventueel zal ingaan op de extra opportuniteiten die door de hervorming gecreëerd worden, moeten we gebruik maken van een model dat het keuzegedrag modelleert. Dat gebeurt in Decoster, Orsini & Van Camp (2007b). Met behulp van de beschikbare gegevens werd een arbeidsaanbodmodel geschat (Orsini, 2006a). Dit model werd vervolgens gebruikt om de mogelijke impact van de hervorming op de gemaakte arbeidsaanbodkeuzes te evalueren.

Ons model voorspelt dat de invoering van de maatregel 830 voltijdse equivalenten zou kunnen opleveren. Het leeuwenaandeel daarvan (657) is het gevolg van extra participatie van verweeduwen die nu niet werken. De rest volgt uit een toegenomen

arbeidsaanbod van verweeduwen die reeds aan de slag zijn. Het grootste positief effect op het arbeidsaanbod doet zich voor in het derde en vierde quintiel van de inkomensverdeling.⁵ Bij het armste quintiel stellen we nagenoeg geen verandering vast in het arbeidsaanbod.

Dit zijn netto-effecten want niets sluit uit dat sommigen minder gaan werken ten gevolge van de verandering in de keuzemogelijkheden. Inderdaad, voor sommigen creëert de voorgestelde hervorming de mogelijkheid om minder te werken bij een al bij al beperkte reductie van het netto-inkomen. Als zich een vermindering van het arbeidsaanbod voordoet, vinden we dit voornamelijk bij verweeduwen met een tamelijk hoog brutoloon en een hoog overlevingspensioen. Bij afwezigheid van deze reductie in het arbeidsaanbod zou het totaal aantal bijkomende voltijdse equivalenten van de maatregel ongeveer 30% hoger liggen.

De totale kostprijs van de maatregel zonder rekening te houden met gedragsreacties werd geschat op ongeveer 22 miljoen euro. Rekening houdend met het extra arbeidsaanbod zou de nettokostprijs, als gevolg van verhoogde socialezekerheidsbijdragen en personenbelastingen, reduceren tot ongeveer 11 miljoen euro. Per bijkomend voltijds equivalent impliceert dit een nettokostprijs van ongeveer 13 000 euro per jaar. Een samenvatting van activeringsmaatregelen in diverse Europese landen, leert dat de kostprijs voor andere maatregelen vaak tussen de 100 000 en de 200 000 euro per jaar ligt (Orsini, 2006b).

De voorgestelde hervorming heeft dus slechts een beperkte negatieve impact op het arbeidsaanbod van sommigen, netto is er een positief effect op het arbeidsaanbod en dit tegen een relatief lage kostprijs per gecreëerd voltijds equivalent.

Niettegenstaande deze positieve bevindingen werd beslist om de invoering van de maatregel uit te stellen. Vooreerst omdat het voornaamste activerende effect van de maatregel zich niet situeert bij de groep die oorspronkelijk beoogd werd, met name de verweeduwen met een laag overlevingspensioen en/of een laag beschikbaar inkomen. Ten tweede zou de invoering van de maatregel ook impliceren dat een aantal verweeduwen met onveranderd arbeidsaanbod minder netto-inkomen zou-

den overhouden in het generatiepactstelsel dan in het huidige stelsel.

André Decoster
Centrum voor Economische Studiën
KULeuven

Kristian Orsini
Centrum voor Economische Studiën
KULeuven
IZA Bonn

Guy Van Camp
Centrum voor Economische Studiën
KULeuven
FOD Sociale Zekerheid

Noten

1. De auteurs danken de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid voor het ontwikkelen van het "Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming", Federaal Wetenschapsbeleid voor de financiering van de projecten AG/01/086 en AG/01/116 en Chris Brijs, Sofie Palmans, An Taelmans, Ann Van Den Troost en Caroline Vermandere voor nuttige suggesties bij het verwerken van de gegevens. Uiteraard zijn enkel de auteurs verantwoordelijk voor de inhoud van deze tekst.
2. Alle hier gerapporteerde nominale bedragen zijn uitgedrukt in prijzen van 2001 aangezien de analyse werd uitgevoerd met gegevens van 2001.
3. De hier gegeven bedragen werden uitgedrukt in prijzen van 2001. De oorspronkelijke bedragen zijn € 26 200,00 (zonder kinderlast) en € 29 910,80 (met kinderlast) (Het Generatiepact, 2005).
4. Bemerkt dat de reductie van het overlevingspensioen nooit groter kan zijn dan het pensioen zelf, met andere woorden het overlevingspensioen mag niet negatief worden.
5. De quintielen bevatten 20% van de individuen geordend van arm naar rijk, en werden geconstrueerd op basis van het geëquivaliseerd beschikbaar gezinsinkomen. De equivalentieschaal was de vierkantswortel van het aantal personen in het huishouden.

Bibliografie

- Decoster, A., Orsini, K. & Van Camp, G. 2007a. Overlevingspensioen en toegelaten arbeid: winnaars en verliezers bij invoering van het generatiepactstelsel. In Van den Troost, A. & Vleminckx, K. (Eds.), *Een pensioen op maat van vrouwen?* Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
- Decoster, A., Orsini, K. & Van Camp, G. 2007b. Labor market responses of survival pensioners: estimating a labor supply model and predicting the effect of the reform. *CES Discussion Paper*, No. 07/03. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven, Centrum voor Economische Studiën.
- FOD Sociale Zekerheid 2001. *Beknopt overzicht van de sociale zekerheid in België*. Brussel: Federaal Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, Bestuur van de Informatie en de Studiën.
- Het Generatiepact 2005. [<http://premier.fgov.be/nl/politics/generationpact.html>]
- Orsini, K. 2006a. Three new micro based labor supply models for Belgium. *Mimeo*. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven, Centrum voor Economische Studiën.
- Orsini, K. 2006b. Tax benefit reforms and the Labour Market: evidence from Belgium and other EU Countries. *CES Discussion Paper*, No. 06/06. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven, Centrum voor Economische Studiën.