



Universiteit Antwerpen
CSB | Centrum voor Sociaal
Beleid Herman Deleeck

CIRCLE

Care and Income Redistributive Cycles in the Lives of Europeans

Gerlinde Verbist¹, Tim Goedemé¹, Ella-Marie Assal¹, Johannes Derboven¹, Giulia Dotti Sani², Matteo Luppi³, Sarah Marchal¹, Sakura Panagamuwa¹, Josefine Vanhille¹

¹ Universiteit Antwerpen, Herman Deleeck Centre for Social Policy; ² University of Milano; ³ INAPP

Axis 4: Federal public strategies

Samenvatting

Het algemene doel van het CIRCLE-project is nieuwe empirische gegevens verschaffen over de gevolgen van de wisselwerking tussen economische en demografische veranderingen en welvaartsstelsels op de intergenerationale verdeling van middelen, rechten en verantwoordelijkheden. Het project onderzoekt hierbij twee belangrijke herverdelingsstromen: 1) de inkomensverdeling tussen de generaties en 2) de informele verzekering van zorg- en inkomensrisico's binnen huishoudens in Europa. Het CIRCLE-project is uitgevoerd door drie academische partners uit drie verschillende EU-landen: Italië, Spanje en België. Coördinator is prof. Elsa Fornero van het Center for Research on Pensions and Welfare Policies (CeRP, Italië). De twee andere partners zijn Departement Economie van de Universidad de Alcalá (UAH, Spanje) en het Centrum voor Sociaal Beleid van de Universiteit Antwerpen (UA-CSB). Dit verslag is toegespitst op de door BELSPO gefinancierde bijdrage van UA-CSB, en betreft de volgende vier onderwerpen: (1) lange termijn trends in niveau en adequaatheid van niet-bijdrage-gerelateerde minimuminkomensvoorzieningen voor personen boven de wettelijke pensioenleeftijd; (2) verticale en horizontale gelijkheidsheffecten van de belastingen op pensioenen in Europa; (3) intergenerationele solidariteit binnen multigenerationele huishoudens; en (4) het effect van loopbaanonderbrekingen en bijbehorende faciliteiten op de latere tewerkstelling. Alle vier thema's zijn empirisch geanalyseerd voor een groot aantal Europese landen.

Wat het eerste onderwerp betreft, hebben wij bijgedragen tot het debat over de **billijkheid van minimuminkomensvoorzieningen (MIV) vanuit een intergenerationeel perspectief**, door lange termijn evoluties in niveau en adequaatheid van niet-contributieve MIV van personen op actieve leeftijd te vergelijken met die voor ouderen. Wij maken gebruik van simulaties van hypothetische huishoudens, en meer specifiek van de recent ontwikkelde MIPI-HHoT-databank, die is ontwikkeld met behulp van de *Hypothetical Household Tool* van het EUROMOD-microsimulatiemodel. De EU heeft in haar Europese pijler van sociale rechten de minimuminkomensbescherming aangeduid als een van de routes naar een socialer Europa, met nadruk op de beleidsrelevantie van het laatste vangnet. Wij hebben aanzienlijke verschillen vastgesteld in opzet en adequaatheid van de MIV voor ouderen. Terwijl eerder onderzoek relatief positieve trends aantoonde in de jaren 1990 en 2000 in termen van adequaatheid van MIV voor ouderen, lijkt dit in het hier bestudeerde decennium veel minder het geval te zijn. Terwijl de afgelopen tien jaar MIV voor werkenden op de actieve leeftijd is verbeterd, was dit veel minder het geval voor niet-werkenden op actieve leeftijd en voor ouderen. Deze resultaten wijzen op een verschuiving in de beleidsoriëntatie: de landen lijken zich te hebben geconcentreerd op het vergroten van het verschil tussen de MIV voor niet-werkenden en werkenden op de actieve leeftijd, waardoor de financiële stimulansen om te werken werden vergroot. Het is verrassend dat we ook voor ouderen een achteruitgang zien (zij het minder uitgesproken). Inkomensafhankelijke MIV-regelingen zullen waarschijnlijk aan belang winnen naarmate de toegang tot verzekeringsregelingen wordt beperkt. Dit geldt voor MIV-regelingen voor niet-werkenden op actieve leeftijd, waar er aanwijzingen zijn dat de toegang tot werkloosheidsverzekeringen wordt verscherpt. Maar ook de toegang tot contributieve pensioenen hangt af van de minimumduur van de bijdragen. In een dergelijke

context doen de beleidsmakers er goed aan de adequaatheid van de inkomensafhankelijke regelingen voortdurend te evalueren. Zij moeten niet alleen rekening houden met de inkomensafhankelijke minimumuitkeringen zelf, maar ook nagaan in hoeverre deze kunnen worden gecombineerd met andere uitkeringen, zoals huisvestings- en verwarmingstoelagen.

Inkomen op oudere leeftijd wordt niet alleen bepaald door het pensioenstelsel, maar ook door het belastingstelsel. Toch is er relatief weinig onderzoek dat analyseert hoe de interactie tussen beide stelsels de uitkomsten van armoede en ongelijkheid voor ouderen beïnvloedt. In dit deel van CIRCLE hebben we de **verticale en horizontale gelijkheidseffecten van de belastingheffing op pensioenen in Europa** ontrafeld. We hebben de belangrijkste beginselen van pensioen- en belastingstelsels in een conceptueel kader geïntegreerd en vervolgens empirisch onderzocht hoe principes van verticale en horizontale rechtvaardigheid in de praktijk worden gebracht, en hoe deze beginselen aansluiten bij de doelstellingen van pensioenstelsels. Om de belastingdruk op pensioeninkomens en het effect daarvan op ongelijkheid en armoede voor 28 Europese landen te meten, gebruiken wij het Europese belasting- en uitkeringsmodel EUROMOD. Uit onze resultaten blijkt dat het belastingstelsel in het algemeen functioneert als een sociaal beleidsinstrument voor gepensioneerden. Er is echter sprake van aanzienlijke heterogeniteit tussen landen wat betreft de mate van verticale (d.w.z. veranderingen in ongelijkheid en armoede voor gepensioneerden als gevolg van belastingen), en de mate van horizontale billijkheid (d.w.z. de mate waarin pensioeninkomen en inkomen uit arbeid verschillend wordt behandeld). Uit onze resultaten blijkt ook dat de positie van gepensioneerden in de inkomensverdeling een belangrijke determinant is van de resultaten m.b.t. de progressiviteit van de belastingen. Hoewel pensioenen in bijna alle landen fiscale voordelen genieten, kan het bestaan van belastinguitgaven op andere beleidsterreinen van invloed zijn op de mate waarin het beginsel van horizontale billijkheid tussen gepensioneerden en werknemers wordt gerespecteerd of geschonden. De resultaten onderstrepen het belang van een gezamenlijke studie van het belasting- en het pensioenstelsel. Gezien de complexe interacties kunnen veranderingen in bv. MIV leiden tot belangrijke veranderingen in de effecten van belastingen. Ook het omgekeerde geldt: wijzigingen in de fiscale behandeling van pensioenen kunnen leiden tot negatieve gevolgen m.b.t. armoedebestrijding indien pensioenen ongewijzigd blijven. Ook blijkt uit onze resultaten dat de interactie tussen belastingvoordelen op verschillende gebieden onverwachte resultaten kan opleveren. Deze effecten blijven waarschijnlijk onopgemerkt als de aandacht alleen uitgaat naar één specifiek gebied. Ten slotte is er ruimte voor beleidsmakers om het hoofddoel van de toekenning van belastingvoordelen aan bepaalde inkomensvormen verder te expliciteren.

Voor ons onderzoek naar de **intergenerationele solidariteit binnen multigenerationele huishoudens** (MGH's) gingen we na hoe de vorming van deze huishoudens samenhangt met armoede. MGH's combineren verschillende inkomensbronnen; meestal kinderbijslag en inkomen uit arbeid van de kant van kind en ouders, en pensioeninkomen van de grootouders. Eerder onderzoek naar MGH's heeft zich vooral toegespitst op de gevolgen voor het arbeidsaanbod en de informele en formele zorgtijd. De directe impact van de vorming van MGH's op financiële middelen en armoederisico's is echter nauwelijks onderzocht. De empirische analyse van deze solidariteit binnen MGH's is uitgevoerd op basis van de EU-SILC gegevens (EU-SILC) 2013. We hebben een kader opgezet om de richting van de financiële

solidariteit binnen MGH's vast te stellen, d.w.z. is zij pro-kind of pro-ouderen. De resultaten tonen aan dat MGH's overwegend 'pro-kind' zijn. De daaropvolgende empirische analyse is dan ook toegespitst op kinderarmoede en de specifieke relatie daarvan met het inkomen van ouderen in MGH's. De determinanten van kinderarmoede hebben we onderzocht met een reeks logistische regressies. Daarnaast voeren we een simulatie-analyse uit, waarbij we het effect testen van een wijziging van de standaardassumptie dat de binnen het gezin middelen gelijk worden verdeeld. We beoordelen dus wat de kinderarmoede zou zijn als er geen of slechts gedeeltelijk een inkomen van ouderen in het huishouden zou zijn. We berekenen verschillende dergelijke pre-post scenario's. Uit de resultaten blijkt dat de vorming van MGH's vooral werkt als solidariteit van oudere naar jongere generaties. Hoewel niet ontworpen voor dit doel, vervullen pensioenen daardoor ook een functie in het verlichten van kinderarmoede in die landen waar MGH's het meest voorkomen. De vorming van MGH's is een "coping-strategie" op korte termijn, die vaak rechtstreeks verband houdt met ontoereikende vangnetten voor sociale bescherming. Beleidsmakers moeten bij het doorvoeren van pensioenhervormingen rekening houden met het kortetermijneffect van pensioenen op kinderarmoede en de vangnetten voor sociale bescherming versterken om kinderarmoede te verlichten.

Het laatste onderwerp betreft **het effect van loopbaanonderbrekingen en bijbehorende faciliteiten op de werkgelegenheid op latere leeftijd**. In deze studie wordt nagegaan of de beschikbaarheid van institutionele regelingen die een betere balans tussen werk en privéleven mogelijk maken voor mannen en vrouwen op jongere leeftijd, een positief effect heeft op de arbeidsparticipatie na de leeftijd van 50 jaar. De analyse bestrijkt de EU-landen op basis van SHARELIFE-gegevens, verzameld in 2008-2009, en past longitudinale micro-econometrische technieken toe, waaronder *survival* analyse. Uit de empirische analyse blijkt dat korte onderbrekingen geen negatieve gevolgen hebben voor het arbeidsinkomen van moeders op latere leeftijd. In alle onderzochte landen zijn het de langere onderbrekingen van het werk (van één jaar of meer), of het niet volledig hervatten van het werk, die de grootste impact hebben op het economisch welzijn van de moeders op lange termijn. Er zijn echter enkele belangrijke uitzonderingen op deze algemene regel: moeders in Zweden en Denemarken zien namelijk nauwelijks effect van de duur van de werkonderbrekingen, zowel in absolute als in relatieve termen. Deze resultaten ondersteunen de hypothese dat het negatieve effect van werkonderbrekingen bescheidener zal zijn in landen waar de welvaartsstaat zijn burgers effectief decommodificeert. Onze resultaten suggereren dat landen met een gemengde of geringe ondersteuning - in termen van pensioenregelingen of zwangerschapsverlof - er (deels) niet in slagen de inkomensachteruitgang van moeders op lange termijn te beperken.

Trefwoorden

Intergenerationele herverdeling, Intra-familiale verzekering, Belastingen, Sociaal beleid

Verdere informatie is te vinden op de CIRCLE-website:

<https://circle-cerp.carloalberto.org/>