

Wie ältere Arbeitskräfte in der 2. Säule benachteiligt werden

Risiken der Regulierung

Der überhöhte Umwandlungssatz macht Pensionierungen im Obligatorium per Gesetzesbefehl zum Verlustgeschäft. Die Unternehmen spüren diese Kosten zunehmend. Das regulatorische Risiko der Pensionierungsverluste senkt damit die Anreize zur Beschäftigung älterer Arbeitskräfte.

IN KÜRZE

Schweizer Unternehmen betrachten ältere Arbeitskräfte im internationalen Vergleich überdurchschnittlich häufig als Wettbewerbsnachteil. Die 2. Säule läuft Gefahr, diese Einstellung zu verstärken.

Dass die berufliche Vorsorge ältere Arbeitskräfte benachteiligt, ist eine bekannte These. Vielfach werden die steigenden Altersgutschriften erwähnt, die dazu führen, dass die Sozialkosten mit dem Lebensalter steigen. Im vorliegenden Beitrag fokussieren wir uns indes auf weitere Faktoren, die bewirken, dass ältere Arbeitskräfte aus Sicht der beruflichen Vorsorge «schlechte Risiken» darstellen.

Wer trägt die Pensionierungsverluste?

Das BVG verzerrt mit einem überhöhten Umwandlungssatz in der obligatorischen beruflichen Vorsorge das Langlebensrisiko. Der Gesetzgeber garantiert eine Rentenhöhe, die angesichts der durchschnittlichen Lebenserwartung und des Zinsumfelds zu hoch ist. Jede Pensionierung ist daher ein Verlustgeschäft. Die daran anschliessende Frage liegt auf der Hand: Wer hat die Kosten dieser gesetzlich bedingten Pensionierungsverluste zu tragen?

Die Privatassekuranz ist zunehmend zurückhaltend. Undenkbar wäre heute, dass die Lebensversicherer über eine Kartellabsprache Vollversicherungen mit einem einheitlichen Umwandlungssatz von 7.2 Prozent in der beruflichen Vorsorge anbieten – wie das bei Einführung des BVG der Fall war.¹ Bereits um die Jahrtausendwende verabschiedeten sich die Lebensversicherer von diesem kapitalmarktfinanzierten Sozialkompromiss. Mit steigendem Risiko, strengen Solvenzvorschriften und gesetzlicher Gewinnausschüttungsquote wird das Ge-

schäft für die Privatassekuranz zunehmend unattraktiv, wie sich im Abschied der Axa von der Vollversicherung zeigt.

Ältere Kollektive werden benachteiligt

Mit dem Rückzug einzelner Lebensversicherer aus dem Vollversicherungsgeschäft wird die heisse Kartoffel der Pensionierungsverluste zunehmend an die Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen (SGE) weitergegeben. Auch innerhalb von SGE ist ein Trend zur Individualisierung festzustellen. Die Tendenz zur kosten- und risikogerechten Tarifierung ist eine allgemein zu beobachtende Entwicklung.² Zudem sind die SGE bei der Aufnahme neuer Firmen selektiv. Solche Entwicklungen sind zwar in der Logik der 2. Säule gut nachvollziehbar – systemfremde Umverteilungen werden abgebaut –, bergen aber die Gefahr, dass ältere Kollektive benachteiligt werden. Die Alters- und Risikostruktur eines konkreten Betriebs schlägt sich immer stärker auf die betrieblichen Sozialkosten nieder.

Verschleierte Kosten sollen ein Preisschild erhalten

Wohl mag die Erhöhung der Sozialkosten für die Betriebe nicht immer gleich transparent sein. Das hängt davon ab, ob und wie die Kosten im Unternehmen abgebildet und gedeckt werden. So führt etwa der internationale Rechnungslegungsstandard IFRS (IAS 19) dazu, dass die Pensionierungsverluste in den Bilanzen der Unternehmen auftau-

Philipp Egli

Dr. iur., Zentrumsleiter
Zentrum für Sozialrecht,
ZHAW



Martina Filippo

Dr. iur., wissenschaftliche
Mitarbeiterin,
Zentrum für Sozialrecht,
ZHAW



¹ Sekretariat der Wettbewerbskommission, Schlussbericht vom 24. März 2004, in: RPW 2004, S. 377 ff., Rz. 35.

² So bereits die Stellungnahme des Bundesrats vom 5. März 2004 auf die Interpellation Robbiani (03.3600), «Sozialversicherung im Wandel».

chen, was den «Druck seitens der CFO»³ erhöhen kann. Eher verschleiert werden die Kosten dagegen, wenn (Wertschwankungs-)Reserven angezapft, Risikobeiträge zur Querfinanzierung eingesetzt oder überobligatorische Umwandlungssätze gesenkt werden.⁴

Diesbezüglich dürfte die Transparenz für die Unternehmen künftig steigen, wenn die geplante Prämie für Pensionierungsverluste («Rentenumwandlungsgarantieprämie») eingeführt wird.⁵ Die Pensionierungsverluste erhalten damit ein Preisschild.

Es wird immer deutlicher werden, dass sich nur Vorsorgewerke und Unternehmen mit einer guten Altersbeziehungsweise Risikostruktur hohe Umwandlungssätze erlauben können. Bestraft werden Vorsorgewerke und Betriebe mit vielen älteren Arbeitskräften und Löhnen im BVG(-nahen) Bereich.⁶ «Es könnten neue Probleme aufgrund einer transparenten Darstellung der Solidaritäten zwischen den Generationen entstehen», hielt die Schweizerische Aktuarvereinigung dazu nüchtern fest.⁷

Falsche Anreize für Betriebe mit älteren Arbeitskräften in der 2. Säule

Schweizer Unternehmen betrachten ältere Arbeitskräfte im internationalen Vergleich überdurchschnittlich häufig als Wettbewerbsnachteil.⁸ Die 2. Säule läuft Gefahr, diese Einstellung zu verstärken, wenn sie ältere Arbeitskräfte zu «schlechten Risiken» macht und ihre Kosten zunehmend ins Bewusstsein der Arbeitgeber rückt. Die berufliche Vorsorge setzt

damit finanzielle Anreize zur Exklusion älterer Arbeitskräfte aus dem Arbeitsmarkt. Diese Anreize können sich bei Betrieben mit einer Lohnstruktur im BVG(-nahen) Bereich verstärken, da hier die weitergehende berufliche Vorsorge nicht als Risikopuffer dienen kann (Anrechnungsprinzip). Die eingangs erwähnten Altersgutschriften sind damit nicht der einzige Faktor der beruflichen Vorsorge, der gegen ältere Arbeitskräfte spricht.

Schwache Leitplanken zum Schutz der Arbeitnehmenden

Ob sich diese Anreize zur Exklusion älterer Arbeitskräfte tatsächlich verwirklichen, steht auf einem anderen Blatt. Arbeitsrechtliche Schranken bestehen allerdings wenige. Die Schweiz verfügt im Gegensatz zu beinahe allen anderen OECD-Ländern über keine Gesetzgebung gegen betriebliche Altersdiskriminierung.⁹ Nun wird ein Arbeitgeber seine Personalpolitik nicht einzig an den Pensionierungsverlusten ausrichten, aber Wettbewerbs- und Kostendruck führen dazu, dass viele Unternehmen mit spitzen Bleistift rechnen müssen. Auffallend ist jedenfalls, dass das gesetzlich geschaffene und damit politisch zu verantwortende Risiko der Pensionierungsverluste die Anreize zur Beschäftigung älterer Arbeitskräfte senkt.

Alternativen zur Senkung des Umwandlungssatzes

Was ist die Lösung? Naheliegender wäre es, den überhöhten Umwandlungssatz zu senken und damit Pensionierungen nicht weiter per Gesetzesbefehl zum Verlustgeschäft zu machen. Sieht man davon aus politischen Gründen ab, muss jemand die Kosten für das regulatorische Risiko der Pensionierungsverluste übernehmen. Es liegt wohl nicht allzu fern, den Solidaritätsgedanken zu stärken und den Versicherungsgedanken zu schwächen – also quasi die Risiken der Regulierung mit vermehrter Regulierung zu

bekämpfen. In diese Richtung geht denn auch der Kompromiss der Sozialpartner mit der Idee eines «solidarisch» finanzierten Rentenzuschlags. Insofern wird wieder aktuell, was bereits 1974 an der Hauptversammlung des damaligen Schweizerischen Verbandes für privatwirtschaftliche Personalvorsorge geäußert wurde: «Gesamt-schweizerische Solidarität billigen wir, wenn sie anstrebt, unterschiedliche Altersstrukturen in den Versicherungseinrichtungen auszugleichen.»¹⁰ Das ernüchternde Fazit zu einer solchen Lösung könnte lauten: unschön, aber unausweichlich. |

«Die berufliche Vorsorge setzt finanzielle Anreize zur Exklusion älterer Arbeitskräfte aus dem Arbeitsmarkt.»

³ Jean-Marc Wanner. «Vorsichtige Stiftungs-räte, Druck seitens der CFO». SPV 6/2018. S. 23.

⁴ Differenziert Lukas Müller-Brunner/Stephan Wyss, Einfluss der internationalen Rechnungslegungsstandards auf Schweizer Pensionskassen. St. Gallen/Zürich 2019.

⁵ So namentlich auch der Vorschlag der Sozialpartner vom 2. Juli 2019.

⁶ Olivier Deprez. Kostentransparenz in der Altersversicherung (Folienpräsentation), in: BVS, Informationstage zur beruflichen Vorsorge 2016. Zürich 2016. S. 76.

⁷ SAV, Vernehmlassung zur Reform der Altersvorsorge 2020 vom 6. März 2014, S. 45.

⁸ Deloitte. Arbeitskräftemangel: Ältere Arbeitskräfte hochmotiviert – aber viele Unternehmen sehen sie als Wettbewerbsnachteil. Zürich/Genf. 11. Dezember 2018.

⁹ OECD. Working Better with Age, Paris 2019. S. 53.

¹⁰ Victor Widmer. Berufliche Vorsorge und Obligatorium. Bern. 1974. S. 10.

Comment le 2^e pilier discrimine les travailleurs seniors

Les risques de réglementation

A cause du taux de conversion trop élevé, tout départ en retraite dans le régime obligatoire se solde par une perte prescrite par la loi. Pour les entreprises, ces coûts pèsent de plus en plus lourd. Le risque de pertes réglementaires à chaque départ en retraite rend donc l'engagement de seniors moins attrayant.

EN BREF

Beaucoup plus que la moyenne internationale, les entreprises suisses considèrent les seniors comme un désavantage concurrentiel. Le 2^e pilier risque de les conforter dans cette opinion.

La thèse que la prévoyance professionnelle défavorise les seniors sur le marché du travail ne date pas d'aujourd'hui. Dans ce contexte, on évoque souvent les bonifications de vieille progressives qui font augmenter les charges sociales avec l'âge. Ici, nous allons cependant nous concentrer sur d'autres facteurs qui font des travailleurs seniors de «mauvais risques» dans l'optique de la prévoyance professionnelle.

Qui assume les pertes de départ en retraite?

La LPP fausse le risque de longévité à travers son taux de conversion trop élevé dans la prévoyance professionnelle obligatoire. Le législateur garantit une rente au montant trop élevé par rapport à l'espérance de vie moyenne et à l'environnement de taux. Tout départ en retraite engendre donc des pertes. Alors la question se pose: Qui paie les coûts de ces pertes de départ en retraite imposées par la loi?

Les assureurs privés rechignent de plus en plus. L'idée que les assureurs sur la vie puissent convenir par entente cartellaire d'un taux de conversion unique de 7.2% pour les assurances complètes de la prévoyance professionnelle comme cela avait été le cas au moment de l'introduction de la LPP¹ paraît absurde aujourd'hui. Les assureurs-vie s'étaient détournés de ce compromis social financé par le marché des capitaux dès le tournant du millénaire. Les risques grandissants, des prescriptions de solvabilité rigoureuses et la quote-part légale ont

dérobé ce secteur d'activité de tout attrait pour les assureurs privés comme en témoigne la sortie d'Axa de l'assurance complète.

Les collectifs âgés sont défavorisés

Suite au retrait de plusieurs assureurs-vie du domaine de l'assurance complète, c'est de plus en plus aux institutions collectives et communes (IC) qu'on refile désormais la patate chaude. Au sein des IC s'esquisse également la piste de l'individualisation. Une tendance générale à la fixation de tarifs tenant compte des coûts et des risques s'observe.² De plus, les IC procèdent à une admission sélective de nouvelles affiliations. Des évolutions de ce type, quoique compréhensibles dans la logique du 2^e pilier – on réduit ainsi les répartitions étrangères au système – comportent toutefois le risque d'une discrimination des collectifs âgés. La structure d'âge et de risque d'une entreprise impacte de plus en plus les charges sociales de celle-ci.

Les coûts masqués doivent porter une étiquette de prix

Il est vrai que le poids des charges sociales n'apparaît pas toujours de manière transparente dans les entreprises. Tout dépend si et de quelle façon ces coûts sont représentés et couverts dans l'entreprise. La règle comptable internationale IFRS (IAS 19) par exemple a pour conséquence de faire apparaître les pertes de départ en retraite dans le bilan des entre-

¹ Secrétariat de la Commission de la concurrence, rapport final du 24 mars 2004, dans: DPC 2004 p. 377 ss., chif. marg. 35.

² Telle la position déjà exprimée par le Conseil fédéral dans sa réponse du 5 mars 2004 à l'interpellation Robbiani (03.3600), «Nouvelle orientation des assurances sociales».

prises, ce qui peut provoquer une intervention des CFO.³ Par contre, si on puise dans les réserves (de fluctuations de valeurs), qu'on utilise des contributions de risque pour le financement croisé ou qu'on abaisse les taux de conversion surobligatoires, ces coûts resteront cachés.⁴

A ce propos, gageons que la transparence va augmenter pour les entreprises si la prime pour pertes de départ en retraite («prime de garantie de la conversion en rente») est introduite comme projeté.⁵ Les pertes de départ en retraite seront ainsi marquées d'un prix.

Il devient de plus en plus apparent que seules les œuvres de prévoyance et les entreprises avec une structure d'âge ou de risque favorable peuvent se permettre d'appliquer des taux de conversion élevés, tandis que les entreprises avec beaucoup de travailleurs seniors et de salaires proches du minimum LPP sont pénalisées.⁶ «La présentation transparente des solidarités entre les générations risque de provoquer de nouveaux problèmes», constatait laconiquement l'Association Suisse d'Actuaires dans ce contexte.⁷

De fausses incitations dans le 2^e pilier pour les entreprises avec des travailleurs seniors

Beaucoup plus que la moyenne internationale, les entreprises suisses considèrent les seniors comme un désavantage concurrentiel.⁸ Le 2^e pilier risque de les conforter dans cette opinion s'il fait des

travailleurs seniors de «mauvais risques» et sensibilise de plus en plus les employeurs aux coûts qu'ils engendrent. La prévoyance professionnelle crée ainsi des incitations à exclure les travailleurs seniors du marché du travail, incitations qui pourraient encore être exacerbées dans les entreprises avec une structure salariale proche du minimum LPP, sans prévoyance professionnelle plus étendue pouvant jouer le rôle de tampon contre le risque (principe d'imputation). Les bonifications de vieillesse évoquées en début d'article ne consti-

tuent donc pas le seul facteur de la prévoyance professionnelle pouvant inciter à discriminer les travailleurs seniors.

Des garde-fous trop faibles pour protéger les travailleurs

Est-ce que ces incitations à exclure les travailleurs seniors vont vraiment déployer leur effet? Ce n'est pas sûr. Mais il est vrai que le droit du travail n'y fait pas vraiment obstacle. Contrairement à pratiquement tous les autres Etats membres de l'OCDE, la Suisse ne dispose d'aucune législation interdisant la discrimination dans les entreprises pour raisons d'âge.⁹ Bien sûr, un employeur ne va pas modeler sa politique du personnel sur le seul critère des pertes de départ en retraite. N'empêche que la concurrence grandissante et la pression des coûts contraignent de nombreuses entreprises à calculer avec des marges très serrées. Il est en tout cas évident que le risque de pertes de départ en retraite créé par la loi et donc imputable à la politique diminue les incitations à employer des travailleurs seniors.

Quelles options à la place d'une baisse du taux de conversion?

Où est la solution? La première qui vient à l'idée consisterait à abaisser le taux de conversion trop élevé pour que les départs en retraite cessent d'être une opération perdante prescrite par la loi. Si on recule devant cette option pour raisons

politiques, quelqu'un devra assumer les coûts du risque réglementaire de pertes de départ en retraite. De là à renforcer l'idée de solidarité au détriment de l'idée d'assurance en combattant pour ainsi dire les risques de réglementation par de nouvelles réglementations, il n'y a qu'un pas. C'est d'ailleurs dans ce sens que va le compromis des partenaires sociaux avec leur idée du supplément de rente financé «solidairement». On remet donc au goût du jour ce qui avait déjà été dit en 1974 lors de l'assem-

blée générale de la défunte Association suisse de prévoyance sociale privée: «Nous acceptons la solidarité à l'échelle nationale quand elle a pour but de compenser les divergences des structures d'âge dans les institutions d'assurance.»¹⁰ D'où l'on pourrait conclure à propos d'une telle solution: elle est aussi inélégante qu'incontournable. |

Philipp Egli
Martina Filippo

«La prévoyance professionnelle définit des incitations financières propres à exclure les travailleurs seniors du marché du travail.»

³ Jean-Marc Wanner. «Prudence des conseils de fondation ou dictat des CFO». PPS 6/2018. p. 23.

⁴ Différenciel de Lukas Müller-Brunner/Stephan Wyss l'impact des normes comparables internationales sur les caisses de pensions suisses. St. Gall/Zurich 2019.

⁵ Proposition contenue entre autres dans le projet des partenaires sociaux du 2 juillet 2019.

⁶ Olivier Deprez. Transparence des coûts dans l'assurance-vieillesse (présentation de slides), in: OFAS, Journées d'information sur la prévoyance professionnelle 2016. Zurich 2016. p. 76.

⁷ ASA, réponse à la consultation sur la réforme Prévoyance vieillesse 2020 du 6 mars 2014, p. 45.

⁸ Deloitte. Pénurie de main-d'œuvre: Les seniors sont hautement motivés – mais beaucoup d'entreprises les considèrent comme un désavantage concurrentiel. Zurich/Genève. 11 décembre 2018.

⁹ OCDE. Working Better with Age, Paris 2019. p. 53.

¹⁰ Victor Widmer. Berufliche Vorsorge und Obligatorium. Berne. 1974. p. 10.