

PENSIOENHERVORMING: HOE FINANCIËLE HOUDBAARHEID, MACRO-ECONOMISCHE EFFICIËNTIE EN BILLIJKHEID VERZOENEN?

KERNINZICHTEN

- Een geslaagde hervorming van het wettelijk pensioenstelsel behartigt naast de financiële houdbaarheid van het stelsel, ook macro-economische efficiëntie (werkgelegenheid, arbeidsproductiviteit, economische groei) én sociale billijkheid.
- Een hervorming die financiële houdbaarheid nastreeft door de pensioenuitkeringen te verlagen, faalt op de criteria van efficiëntie en billijkheid. Een hervorming die louter bestaat uit het verhogen van de pensioenleeftijd bevordert de financiële houdbaarheid en de macro-economische efficiëntie, maar faalt op het criterium van sociale billijkheid. Bovendien zijn macro-economisch nog betere resultaten mogelijk.
- Onze onderzoeksresultaten pleiten voor een hervorming die een verhoging van de pensioenleeftijd combineert met een sterke, maar intelligente koppeling tussen de pensioenuitkering en het vroeger verdiende eigen arbeidsinkomen.
- Het pensioenbedrag is daarbij een percentage (de vervangingsratio) van het gewogen gemiddeld jaarlijks arbeidsinkomen dat iemand verdiende tijdens alle jaren van de 'normale' loopbaan. De beoogde 'normale' loopbaanlengte wordt door de overheid bepaald, en kan mee evolueren met de levensverwachting.
- In dat gewogen gemiddelde stijgt het toegekend gewicht met de leeftijd. Er wordt een hoog/toenemend gewicht gegeven aan arbeidsinkomens verdiend later in de 'normale' loopbaan en een gering gewicht aan arbeidsinkomens verdiend op jonge leeftijd. Zo een systeem stimuleert investeringen in menselijk kapitaal op jonge leeftijd (en dus arbeidsproductiviteit) en arbeidsmarktparticipatie op oudere leeftijd.
- Om de ongelijkheid tegen te gaan die resulteert uit demografische verandering en uit een pensioensysteem met bovenstaande kenmerken, moet de vervangingsratio progressief zijn: extra arbeidsinkomen moet significant meer bijkomend pensioen genereren voor laaggeschoolden dan voor hooggeschoolden. Die aanpak bevordert de sociale billijkheid en is efficiënter dan een onvoorwaardelijk minimumpensioen. Ze behoudt de stimulans tot werken.

Inleiding

In alle OESO-landen vergrijst de bevolking. Door de pensionering van de babyboomgeneratie, de toenemende levensverwachting en het afgenoemen geboortecijfer stijgt zowat overal de afhankelijkheidsratio van ouderen. Gedefinieerd als de verhouding van het aantal 67-plussers tot het aantal personen van 18 tot 66 jaar, zal die in België toenemen van 24% in 2010 tot 38% in 2040 en ongeveer 43% in 2070 (zie Figuur 1). Terwijl er in 2010 nog 4,2 personen op actieve leeftijd waren per oudere, is de verwachting dat dit cijfer zal zakken tot slechts 2,6 in 2040 en 2,35 in 2070. De betaalbaarheid van het wettelijk pensioenstelsel komt daarmee zwaar onder druk, des te meer omdat van alle personen op actieve leeftijd in België in 2021 slechts 70% werkten. Vooral onder

laaggeschoolden en 55-plussers is de werkzaamheid in België zeer laag. Een andere uiting van dit probleem is de korte verwachte duur van de actieve loopbaan van werkenden in België. Eurostat raamde die voor mannen in 2021 op 35,7 jaar, het laagste van de hele eurozone.

Ons land heeft daardoor niet de economische draagkracht om de vergrijzing op te vangen. In haar recentste basisprojecties ziet de Studiecommissie voor de Vergrijzing (SCvV, 2022) de publieke pensioenuitgaven bij ongewijzigd beleid toenemen van 10,7% van het bbp in 2021 tot 13,5% in 2050 en 13,6% in 2070 (zie ook Figuur 1). In euro's van vandaag bedraagt die toename ruim 15 miljard. Het grootste deel van de stijging manifesteert zich bij de werknemers in de privésector. De problematiek van stijgende pensioenuitgaven stelt zich bovendien in een context van toenemende nood aan overheidsinvesteringen in infrastructuur, verduurzaming van de economie en strijd tegen de klimaatverandering, evenals toenemende behoeften op het vlak van gezondheidszorg en defensie.

De uitdaging is niet nieuw. De demografische druk op het pensioenstelsel neemt al lange tijd toe. In de Belgische context waarschuwt de Studiecommissie voor de Vergrijzing al sinds 2002 voor oplopende uitgaven gerelateerd aan de vergrijzing. De Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 publiceerde in 2014, onder leiding van huidig minister Frank Vandenbroucke, een coherente blauwdruk voor een grondige hertekening van het Belgische pensioensysteem. Die kreeg evenwel geen uitvoering. Een partiële hervorming kwam er in 2015 toen de regering-Michel, in lijn met wat veel landen eerder al deden, de wettelijke pensioenleeftijd verhoogde van 65 tot 66 jaar vanaf 2025 en tot 67 jaar vanaf 2030. Tegelijk werden de voorwaarden voor vervroegd pensioen verstrengd. De minimumleeftijd werd opgetrokken tot 63 jaar mits een actieve loopbaan van 42 jaren. Wie uitzonderlijk nog op 60 jaar met pensioen wil, zal een actieve loopbaan van 44 jaren moeten voorleggen. De hervorming werd onthaald op zware protesten en resulteerde in conflicten met de vakbondswereld. Wie geen hoger onderwijs had gevolgd, en dus op 18 jaar of jonger op de arbeidsmarkt kwam, voelde zich gediscrimineerd. De regering-De Croo, die in de 2020 aantrad, ging verder op het pad van partiële hervormingen, met als belangrijkste ingrepen de verhoging van het minimumpensioen en de (her)invoering van een pensioenbonus. Om toegang te krijgen tot het eerste, moet iemand minstens 5000 dagen gewerkt hebben. De pensioenbonus wil personen belonen die vervroegd met pensioen kunnen, maar toch blijven doorwerken. Doorrekening door het Kenniscentrum Pensioenen bij het Federaal Planbureau leerde intussen dat deze maatregelen er niet zullen in slagen de verwachte pensioenuitgaven te temperen, zelfs integendeel. De regering-De Croo komt daardoor steeds meer in de tang. Terwijl aan de linkerkant de verhoging van de pensioenleeftijd en de benadeling van korter geschoolden niet is verteerd, groeit aan de rechterkant de kritiek op het gebrek aan budgettaire daadkracht om de financiële houdbaarheid van het pensioenstelsel te garanderen. Het deed de premier midden december een eigen nota op tafel leggen, met daarin o.a. het voorstel om de band tussen werken en het pensioen strakker te maken, maar tegelijk ook de overweging om de uitgaven voor de pensioenbonus terug te schroeven. Ondanks de vele waarschuwingen vanuit academische en beleidsmiddelen, blijft een voldoende doortastende én coherente hervorming van het wettelijk pensioenstelsel uit. De opdracht is ook absoluut niet eenvoudig. Een hervorming kan pas slagen als ze drie doelstellingen dient: (1) financiële houdbaarheid, (2) bevordering van macro-economische efficiëntie (werkgelegenheid, arbeidsproductiviteit) én (3) billijkheid. Onder de derde doelstelling verstaan we dat de hervorming de inkomens- en welvaartsongelijkheid in de samenleving niet doet toenemen, maar die eerder terugdringt. In wat volgt tonen we onder andere aan dat een hervorming die louter bestaat uit het verhogen van de pensioenleeftijd de eerste twee doelstellingen kan dienen, maar regelrecht ingaat tegen de derde. Een verhoging van het minimumpensioen kan de derde doelstelling dienen, maar zal bij ongenueanceerde invoering ingaan tegen de eerste twee. Dit Gents Economisch Inzicht rapporteert de resultaten van internationaal gepubliceerd onderzoek naar een 'optimale' pensioenhervorming

die de drie genoemde doelstellingen dient. De benadering is fundamenteel economisch, met sterke aandacht voor de gedrags- en welvaartseffecten van demografische verandering en van het pensioenbeleid. Het perspectief is dat van werknemers en bedrijven in de privésector. Die aanpak heeft als voordeel dat een scherpere analyse mogelijk is, maar houdt ook beperkingen in. Zo bevat dit Inzicht geen uitspraken of conclusies over het ambtenarenpensioen of over verschillende aangrenzende discussies, zoals die over zware beroepen. Deel 2 van de tekst zet de methodologie van het gevoerde onderzoek uiteen. Deel 3 bespreekt de resultaten. Deel 4 vat de belangrijkste bevindingen samen, en vergelijkt die met andere voorstellen, zoals die van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040.

Methodologie

Dit Gents Economisch Inzicht is in de eerste plaats gebaseerd op het onderzoek van Devriendt, Heylen en Jacobs (2022) naar de effecten van pensioenhervormingen, alsook op gerelateerd eerder onderzoek van Devriendt en Heylen (2020), Devriendt (2018), en Buyse et al. (2013, 2017). Al die studies maken gebruik van een zogenaamd algemeen-evenwichtsmodel met overlappende generaties van individuen (gezinnen), bedrijven en de overheid. Zo'n model biedt het beste kader om de belangrijke gedragseffecten, de welvaartseffecten, en de macro-economische en budgettaire effecten van de vergrijzing en van alternatieve pensioenhervormingen coherent in te schatten. Model Het model veronderstelt een kleine open economie en is afgestemd op België. • De demografie wordt gevat door het verloop van de fertiliteit en de levensverwachting van individuen in België. In het model variëren die demografische variabelen doorheen de tijd in lijn met de data en de bevolkingsvooruitzichten van het Federaal Planbureau. Hun verloop genereert de afhankelijkheidsgraad getoond in Figuur 1. • De voor de toekomst vooropgestelde groei voert van de technologie reflecteert de 1 De recentste prognoses van de Studiecommissie (SCvV, 2022) zijn iets minder gunstig dan in 2016. Het pensioensysteem komt daardoor iets meer onder druk te staan dan toen gedacht. Voor de inschatting van de effecten van alternatieve projecties van het Federaal Planbureau en de Studiecommissie voor de Vergrijzing (2016).1 • De beleidsparameters in het model zijn ingegeven door de Belgische realiteit, zowel aan de inkomstzijde (de belasting op arbeid, de werkgevers- en werknemersbijdragen aan de sociale zekerheid, de consumptiebelasting, en de belasting op kapitaalinkomsten) als aan de uitgavenzijde (overheidsconsumptie, pensioenuitgaven, transfers en rentebetalingen op de overheidsschuld). We besteden veel aandacht aan het realistisch modelleren van het bestaande Belgische pensioensysteem (repartitiestelsel). Belangrijke actoren in het model, naast de overheid, zijn de bedrijven en overlappende generaties van individuen, die niet alleen qua leeftijd verschillen maar ook op vlak van aangeboren studieaanleg (voor hoger onderwijs). In iedere periode in het model, die drie jaar duurt, zijn de jongste individuen 18 tot 20 jaar oud. De oudste generatie bestaat uit individuen van 100 tot 102 jaar. Individen in het model kiezen in elke periode op rationele manier hoeveel uren ze willen werken, tot ze de pensioenleeftijd hebben bereikt. In elke periode kiezen individuen ook hoeveel ze sparen en consumeren. Jonge individuen met een gemiddelde of hoge aangeboren aanleg voor studie beslissen ook over de tijd die ze besteden aan hoger onderwijs en de vorming van bijkomend menselijk kapitaal. Des te hoger de aangeboren aanleg, des te meer studie-inspanningen renderen. Individen die niet de aanleg hebben (of – ruimer – die niet de kansen krijgen) voor hoger onderwijs, werken vanaf de leeftijd van 18 jaar. Bedrijven bepalen de productie, en de inzet van kapitaal en arbeid van verschillende scholingsniveaus. Het verloop van de productie bepaalt de economische groei. Bepalende determinanten voor al deze beslissingen zijn de eerder vermelde exogene variabelen. Modelkalibratie, empirische relevantie en opzet van de beleidssimulaties De fundamentele preferentie- en technologieparameters in het model werden vastgepinde op basis van de wetenschappelijke literatuur of gekalibreerd voor België in de periode 1996- 2007, de laatste

langdurige periode van relatieve stabiliteit voor de financiële crisis. Een belangrijke test van de relevantie van het model is of het de werkelijkheid ook goed benadert buiten die referentieperiode. Devriendt en Heylen (2020) vinden dat dit het geval is. Het model slaagt er in hoge mate in het feitelijke verloop van cruciale macro-economische variabelen over de periode 1960-2014 te repliceren: de afhankelijkheidsratio van ouderen, de groei van het bbp per capita, het gemiddelde aantal gewerkte uren per persoon op actieve leeftijd, de kapitaal-output verhouding, de deelname in hoger onderwijs, en de Gini-coëfficiënt vóór belastingen en vóór transfers als indicator voor inkomensongelijkheid. Aangezien het model erin slaagt het verleden goed te benaderen, is het redelijk te veronderstellen dat het ook nuttig is om de toekomst in te schatten. Onze basissimulatie kan beschouwd worden als een prognose van de Belgische macro-economie uitgaande van de genoemde projecties betreffende demografie en technologie, en bij ongewijzigd overheidsbeleid. Die basissimulatie toont zo het waarschijnlijke verloop van de Belgische economie in de afwezigheid van pensioenhervormingen. Dat scenario kan vervolgens vergeleken worden met verschillende alternatieven waarin het pensioensysteem discretionair hervormd wordt. Ongeacht hun inhoud, worden hervormingen in het model steeds aangekondigd in 2014 en treden ze, vijftien jaar later, in 2029 in werking. Die gang van zaken sluit het nauwste aan bij de Belgische realiteit: de regering-Michel besliste tot een verhoging van de pensioenleeftijd in 2014, met ingang vanaf 2026 en 2030. De precieze timing van de aankondiging en de implementatie van maatregelen in het model heeft echter kwalitatief geen impact op de verder besproken mechanismen, en evenmin op de resultaten. De aangereikte conclusies zijn bijgevolg ook relevant voor een eventuele pensioenhervorming in 2023. In alle scenario's wordt de toekomstige overheidsschuld als percentage van het bbp constant gehouden. De overheid past in de simulaties de consumptiebelastingvoet aan om dat resultaat te bereiken. Eventuele effecten van een wijziging in die belastingvoet worden in het model bijgevolg ook meegenomen.

Resultaten

Hoewel dit Gents Economisch Inzicht zich richt op de effecten van pensioenhervormingen, loont het om eerst kort stil te staan bij de gedragseffecten en de macro-economische gevolgen van demografische verandering (vergrijzing) in het model in de afwezigheid van pensioenhervormingen (Devriendt & Heylen, 2020). Dit basisscenario wordt daarna vergeleken met de effecten van alternatieve hervormingsscenario's. Basisscenario: geen hervorming Het basisscenario toont het waarschijnlijke verloop van de Belgische economie in de afwezigheid van pensioenhervormingen. Belangrijke conclusies zijn de volgende.

- De pensioenuitgaven stijgen fors als percentage van het bbp omwille van de demografische verandering en de lage werkgelegenheid onder personen op actieve leeftijd.
- Vergrijzing heeft negatieve effecten op de economische groei per capita. Die zijn erg van belang omdat de economische groei een bepalende factor is voor de betaalbaarheid van de pensioenen. Devriendt en Heylen (2020) vinden dat de gemiddelde jaarlijkse bbp-groei per capita in België over de komende 20 jaar ongeveer 0,3%-punt lager zal uitvallen door de vergrijzing. De hoofdverklaring is de afname van de beroepsbevolking als aandeel van de totale bevolking. De productie gegenereerd door een kleiner aantal actieven moet daardoor over een grotere groep gespreid worden, zodat er per capita minder beschikbaar is. De relatieve afname van de beroepsbevolking impliceert ook een minder interessant investeringsklimaat in België. Het gebrek aan werknemers ondermijnt immers de rendabiliteit van vast kapitaal.
- De toename in de levensverwachting zorgt er anderzijds voor dat individuen meer zullen investeren in menselijk kapitaal (studie, opleiding), meer uren zullen werken doorheen hun loopbaan, en ook meer zullen sparen. Individuele anticiperen immers op het vooruitzicht van een langere periode als gepensioneerde. Die is enkel aantrekkelijk wanneer men de materiële levensstandaard kan aanhouden tijdens het pensioen. Bemerkt dat de positieve endogene reacties in studie en werk

sterker zullen zijn naarmate hogere verdiende arbeidsinkomens zich ook vertalen in een hogere pensioenuitkering later. Bemerkt daarnaast de positieve wisselwerking tussen langer werken en langer studeren. Wie langer werkt, gebruikt zijn menselijk kapitaal langer. De rendabiliteit van studie is dan hoger, wat studie en opleiding bevordert. Tegelijk zal wie meer menselijk kapitaal opgebouwd heeft, productiever zijn en een hoger loon verdienen. Daardoor is langer werken meteen aantrekkelijker. Voor bedrijven maakt de 2 Al die mechanismen zijn aanwezig in het gehanteerde model. Netto slagen de positieve gedragseffecten van demografische verandering er evenwel niet in om de aanwezigheid van meer en productievere arbeid het dan weer interessanter om in ons land te investeren.² • De vergrijzing kan krachtige ongelijkheids-effecten genereren. Individuen met aanleg (en kansen) voor hogere studies reageren op de verwachte langere levensduur door meer te investeren in menselijk kapitaal, wat zoals gezegd resulteert in hogere lonen. Gezien mensen met weinig aanleg (of kansen) voor hoger onderwijs dit succesmodel niet kunnen repliceren, neemt de loon- en vermogens-ongelijkheid toe door de vergrijzing. Laagopgeleiden hebben geen andere keuze dan te snoeien in hun vrije tijd en meer te werken om ervoor te zorgen dat ze voldoende kunnen sparen voor hun pensioen. Zonder beleidsinterventie door de overheid is de balans dus als volgt: de Belgische demografische verandering (1) zet de betaalbaarheid van de pensioenen onder druk, (2) tast de groeiprestaties aan, ondanks positieve effecten op de gewerkte uren per capita, de opbouw van menselijk kapitaal en het spaargedrag, en (3) verhoogt de ongelijkheid tussen individuen met en zonder aanleg (en kansen) voor hoger onderwijs. Dit motiveert de zoektocht naar een hervorming van het pensioenstelsel die respectievelijk financiële houdbaarheid, macro-economische efficiëntie en billijkheid centraal stelt. Verhoging pensioenleeftijd versus verlaging pensioenuitkering Om de financiële houdbaarheid van het pensioenstelsel te verzekeren, blijken overheden in de praktijk het vaakst te kiezen voor twee mogelijke manieren van besparingen in de uitgaven (Beetsma et al., 2020)

De eerste mogelijkheid bestaat erin de pensioengerechtigde groep kleiner te maken, in de praktijk door de pensioenleeftijd op te trekken. • De tweede mogelijkheid is een verlaging van de pensioenuitkering per uitkeringsgerechtigde persoon. In de praktijk kan dat door de vervangingsratio te verlagen. Dat wil zeggen dat de pensioenuitkering afneemt als percentage van het (gewogen) gemiddeld jaarlijks arbeidsinkomen gedurende de 'normale' loopbaan. In dit deel tonen we de waarschijnlijke impact van die twee hervormingen. We beschouwen een toename van de pensioenleeftijd met drie jaar (één modelperiode) en een vermindering van de vervangingsratio die op termijn een vergelijkbare besparing in de pensioenuitgaven teweegbrengt. Figuur 2 toont het verloop van de pensioenuitgaven als percentage van het bbp in afwijking van het basisscenario zonder hervorming. De jaarlijkse besparing bedraagt iets meer dan 1% van het bbp. Lagere pensioenuitgaven en/of een toename van het bbp kunnen daartoe leiden.³ Figuur 3 schetst het verwachte verloop van enkele belangrijke macro-economische variabelen. Zoals eerder gezegd, toont het basisscenario de effecten van demografische verandering zonder ingrepen in het pensioensysteem. We merken op dat in beide figuren ook al de simulatieresultaten getoond worden van twee meer omvattende hervormingen die later besproken worden. Voorlopig kunnen die genegeerd worden. Ter herinnering, alle hervormingen worden aangekondigd in 2014 en geïmplementeerd in 2029. Met het oog op de macro-economische prestaties van ons land valt een verhoging van de pensioenleeftijd op lange termijn duidelijk te verkiezen boven niets doen, en zeker boven een verlaging van de pensioenuitkeringen (Figuur 3).

In vergelijking met het basisscenario zonder hervorming leidt een verhoging van de pensioenleeftijd op termijn tot een stijging van zowel het bbp per capita (paneel A) als het aantal gewerkte uren per capita (paneel B), beide met ongeveer 1%. Het aantal gewerkte uren neemt in de eerste plaats toe onder oudere individuen (paneel C) en onder individuen met hogere opleiding (paneel E). Voor veel ouderen volgt dit resultaat vooral uit de verplichting om langer te werken. Voor individuen met

aanleg (en kansen) voor hoger onderwijs speelt ook de eerder vermelde complementariteit tussen studie en werk later in de loopbaan. Dat zien we ook in paneel F. Het vooruitzicht van een langere loopbaan zet die individuen er meteen toe aan om meer tijd te investeren in menselijk kapitaal via hoger onderwijs. Later zullen de (dankzij de bijkomende scholing) verworven hogere lonen hen op hun beurt motiveren om meer en langer te werken (paneel E). Een verhoging van de pensioenleeftijd leidt op termijn dus tot een toename van de kwantiteit en de kwaliteit van het arbeidsaanbod op macroniveau. Voor de bedrijven impliceert dat meteen een verhoging van het rendement van fysiek kapitaal, wat een (tijdelijke) flinke toename van de private investeringen zal uitlokken (paneel G). Naast meer arbeid en opgebouwd menselijk kapitaal, brengt de hervorming dus ook een langdurig positief effect op de fysieke kapitaalstock. Dit is opnieuw gunstig voor de arbeidsproductiviteit. Onder individuen met lage aangeboren aanleg (of weinig kansen) voor hoger onderwijs zien we geen toename in de jaarlijks gewerkte uren (paneel D). Op oudere leeftijd werken ze meer, op jongere leeftijd minder. Zij genieten niet van de positieve wisselwerking tussen studie en werk. Verder stellen we vast dat de geaggregeerde positieve effecten in de panelen A en B pas ontstaan na de feitelijke implementatie van de verhoging van de pensioenleeftijd in 2029. Vooraleer de hervorming werkelijk van kracht gaat, kunnen de effecten zelfs negatief uitvallen. In het model anticiperen rationele individuen op de toekomstige verhoging van de pensioenleeftijd en de verplichting om langer te werken door vroeger in hun leven iets minder te werken.

Een verlaging van de pensioenuitkeringen is op macro-economisch vlak een veel minder goed idee dan een verhoging van de pensioenleeftijd. Hoewel zo'n verlaging er ook in slaagt om de betaalbaarheid van de pensioenen te verbeteren (Figuur 2), veroorzaakt ze een daling van het bbp per capita ten opzichte van het basisscenario (Figuur 3, paneel A). De wetenschap dat elke euro aan arbeidsinkomen minder pensioenrechten genereert door de lagere vervangingsratio, doet de opbrengst van werken en studeren dalen. Rationele individuen zullen daar dan ook minder tijd aan besteden (Figuur 3, panelen B tot F). Een cruciale factor hier is dat de verlaging van de pensioenuitkeringen niet gevolgd kan worden door lagere sociale bijdragen wanneer het doel is de financiële houdbaarheid van het pensioensysteem te verzekeren. Welvaartseffecten Figuur 4 beschrijft de verwachte welvaartseffecten van de pensioenhervormingen, telkens in vergelijking met het basisscenario zonder hervorming. Vier gekozen generaties worden vergeleken. Van links naar rechts gaat het respectievelijk om individuen die reeds gepensioneerd zijn wanneer de pensioenhervorming beslist wordt, individuen die op dat moment op middelbare leeftijd zijn (40 tot 42 jaar), individuen die dan jong zijn (18 tot 20 jaar), en een toekomstige generatie die nog niet geboren is wanneer de hervorming beslist wordt. Binnen elke generatie beschouwen we zowel individuen met hoge als individuen met lage aangeboren aanleg voor hoger onderwijs. Positieve cijfers in de figuur wijzen op welvaartswinst, negatieve op verlies.^{4, 5} Ook op welvaartsvlak blijkt een verhoging van de pensioenleeftijd te verkiezen boven een vermindering van de vervangingsratio. Terwijl een verhoging van de pensioenleeftijd in paneel A een aantal duidelijke winnaars creëert, naast enkele verliezers, brengt een verlaging van de pensioenuitkeringen in paneel B vooral negatieve welvaartseffecten. De huidige actieve generaties, inclusief jongeren, verliezen het meest. De winnaars bij een verhoging van de pensioenleeftijd zijn in de eerste plaats de jonge en de toekomstige generaties. Belangrijke verklaringen daarvoor zijn het hogere bbp per capita en de lagere belastingen in de toekomst als iedereen langer werkt en er minder pensioenuitgaven zijn. Het valt wel op dat jonge en toekomstige generaties van laaggeschoolden niet in dezelfde mate van die voordelen genieten als hooggeschoolden. Nog groter is het verschil onder de huidige actieven. Terwijl actieve hooggeschoolden er bij een verhoging van de pensioenleeftijd op vooruitgaan, zien we aanzienlijk welvaartsverlies bij de huidige generaties lager geschoolde individuen. Zij worden immers gedwongen om langer te werken voor dezelfde lage lonen. Een loutere verhoging van de pensioenleeftijd

versterkt dus de welvaartsongelijkheid ingeleid door de demografische verandering. De protesten en gevoelens van discriminatie na de verhoging van de pensioenleeftijd door de regering-Michel in 2014-15 zijn dus exact wat we op basis van ons model zouden verwachten.

Bovenstaande resultaten leiden tot een duidelijke conclusie: het verhogen van de pensioenleeftijd heeft op lange termijn gunstige effecten op de macro-economische prestaties van ons land en de betaalbaarheid van de pensioenuitgaven, maar schiet tekort wanneer ook het vermijden en inperken van ongelijkheid tot doel wordt gesteld. In wat volgt reiken we twee ingrediënten aan die helpen garanderen dat de pensioenhervorming niet alleen macro-economisch efficiënt (nog efficiënter) is, maar ook sociaal billijk. 6 Vroegere arbeidsinkomens worden bij de berekening ook gecorrigeerd (verhoogd) voor inflatie. Beter macro-economische prestaties: een stijgend opbouwpercentage In het model wordt het pensioen berekend als percentage (de vervangingsratio) van het gewogen gemiddeld arbeidsinkomen dat iemand in de verschillende jaren van een 'normale' loopbaan heeft verdiend en waarop sociale bijdragen zijn betaald.⁶ In de basissimulatie telt, zoals in België, het inkomen uit elk jaar even zwaar mee in de berekening. Elke periode van drie jaar in het model heeft een gewicht van 1/15.

Er zijn goede economische redenen waarom dat niet zo hoeft te zijn. De vierde simulatie in de Figuren 2 tot 4 toont wat er gebeurt wanneer de verhoging van de pensioenleeftijd met drie jaar aangevuld wordt met toenemende gewichten of 'opbouwpercentages', waardoor arbeidsinkomen verdiend op latere leeftijd belangrijker is voor het opbouwen van het pensioen. De vrij extreme veronderstelling die gemaakt wordt, is dat het arbeidsinkomen tussen 18 en 29 jaar niet langer meetelt voor het pensioen, terwijl arbeidsinkomen na de leeftijd van 48 jaar (bijna) dubbel zo zwaar doorweegt als voorheen.⁷ De socialebijdragevoet blijft onafhankelijk van de leeftijd. Deze bijkomende hervorming slaagt er in de eerste plaats in om de verhoging van de pensioenleeftijd efficiënter te maken vanuit macro-economisch perspectief. Dat blijkt uit de sterkere toename van het bbp per capita in dit scenario (Figuur 3, paneel A). Twee gedrags-effecten liggen hierbij aan de basis. Ten eerste stimuleert deze hervorming de opbouw van menselijk kapitaal op jonge leeftijd (paneel F). De opportuniteitskost van deelname aan hoger onderwijs daalt immers, aangezien studeren in plaats van werken op jonge leeftijd niet langer ten koste gaat van de opbouw van pensioenrechten. Ten tweede zorgt deze hervorming ook voor nog meer gewerkte uren. Ouderen worden gestimuleerd om meer te werken en jongeren om minder te werken, maar het netto-effect van de wijziging van de opbouwpercentages op het aantal gewerkte arbeidsuren valt positief uit. Ook op welvaartsvlak (Figuur 4, paneel C) leidt deze pensioenhervorming tot betere effecten dan de eenvoudige verhoging van de pensioenleeftijd. Dat geldt eveneens voor laaggeschoold.⁷ Wie bijvoorbeeld 100 euro extra arbeidsinkomen verdient op de leeftijd van 50 of 60 jaar, krijgt in het model dan (afgerond) niet langer 1,3 euro extra pensioen, zoals het geval is op leeftijd van bijvoorbeeld 35 of 45 jaar, maar 2,4 euro. 8 Concreet werden de volgende aanpassingen van de vervangingsratio verondersteld. Vertrekkend van het niveau in den, in het bijzonder omdat de extra jaren die hoe dan ook gewerkt moeten worden, beter vergoed worden onder de vorm van een hoger pensioen. Een ongunstige vaststelling blijft evenwel dat ook deze pensioenhervorming de ongelijkheid tussen individuen met lage dan wel hoge aanleg (en/of kansen) voor hoger onderwijs vergroot. Laaggeschoolden hebben geen keuze op 18. Ze moeten de arbeidsmarkt op, maar het dan verdiende arbeidsinkomen genereert in dit voorstel minder (of geen) pensioenrechten. Voor sommige generaties blijft het welvaartseffect negatief. Hogere macro-efficiëntie en meer billijkheid: een progressieve vervangingsratio Om de oplopende ongelijkheid door demografische verandering en de boven beschreven pensioenhervormingen terug te dringen, wijst ons onderzoek uit dat een progressieve aanpassing van de vervangingsratio de beste aanpak is. Bovenop een verhoging met drie jaar van de pensioenleeftijd en opbouwpercentages die stijgen doorheen de loopbaan, veronderstelt de laatst gerapporteerde

simulatie een verhoging met 8 procentpunt van de vervangingsratio voor mensen met lage opleiding, en een verlaging met 5 procentpunt voor hooggeschoolden. Die verlaging is ook nodig om de betaalbaarheid van de pensioenen te waarborgen. Meer werken en arbeidsinkomen verdienen, genereert daardoor voor iedereen nog altijd meer pensioen, maar dat gebeurt in sterkere mate voor wie minder aanleg of kansen had tot hoger onderwijs.⁸ Logischerwijs zorgt deze hervorming voor minder welvaartsongelijkheid tussen laag- en hooggeschoolden (Figuur 4, paneel D). Ook voor laaggeschoolden op middelbare leeftijd zijn de welvaartseffecten nu positief. Anderzijds tast ze de goede prestaties inzake economische groei, werkgelegenheid en fysieke-kapitaalopbouw van de eerder beschouwde pensioenhervormingen geenszins aan, en zet ze de betaalbaarheid van de pensioenen niet onder druk. Enkel de incentives voor hogere scholing worden iets zwakker in dit scenario (Figuur 3, paneel F). Deze resultaten kunnen gecontrasteerd worden met de effecten van een invoering van een onvoorwaardelijk minimumpensioen. De effecten daarvan tonen we hier niet, maar het loont om er kort op in te gaan (zie ook Devriendt et al., 2022). De invoering van een minimumpensioen is een erg effectief middel om de ongelijkheidseffecten van de demografische verandering weg te werken. Toch faalt ze wanneer alle drie de doelstellingen in rekening genomen worden. Zo'n minimumpensioen ondermijnt immers sterk de arbeidsmarktparticipatie van laaggeschoolden. Ze leidt dus tot minder goede macro-economische prestaties en bemoeilijkt bijgevolg de financiering van het pensioenstelsel. Efficiënter is de instelling van een minimumpensioen dat iemand krijgt zodra die voldoet aan een bepaalde norm inzake gewerkt aantal uren over de loopbaan. Wie meer uren werkte dan de norm krijgt een hoger bedrag, en omgekeerd. Cruciaal is een directe relatie tussen het aantal gewerkte uren en het pensioen, al ligt dit laatste dan op een hoger niveau dan zou volgen uit toepassing van de normale regels, bijvoorbeeld voor individuen met een zeer laag loon.

Conclusies

Herleid tot de kern leidt ons onderzoek tot het volgende voorstel. • Eerder dan aan iedereen dezelfde pensioengerechtigde leeftijd op te leggen, wordt best een 'normale' of standaardduur van de loopbaan bepaald, waarna werknemers een volledig pensioen ontvangen. Die duur kan 45 jaar bedragen, en variëren met de levensverwachting. Hij begint te lopen zodra iemand op de arbeidsmarkt komt. Gegeven dat de effecten van demografische verandering niet neutraal zijn tussen individuen met verschillende aanleg voor (of kansen tot) hoger onderwijs, zou die standaard loopbaanlengte ook iets korter kunnen zijn voor laaggeschoolden. • Het pensioen dat iemand ontvangt, blijft via de vervangingsratio rechtstreeks verbonden aan het gewogen gemiddelde van het verdiende arbeidsinkomen tijdens alle jaren van de 'normale' loopbaan. • Verdiende arbeidsinkomens later in de loopbaan hebben bij de pensioenopbouw een hoger gewicht dan verdiende arbeidsinkomens op jongere leeftijd. De mate waarin arbeidsinkomens bijdragen tot pensioenopbouw stijgt dus met de jaren. Die aanpak bestaat bijvoorbeeld in Finland en Luxemburg. Hij bevordert de opbouw van menselijk kapitaal in de economie en het werken op latere leeftijd, waardoor ook bedrijfsinvesteringen in fysiek kapitaal rendabeler worden. Die aanpak maakt het pensioenstelsel bovendien genderneutraler en gezinsvriendelijker omdat minder pensioenrechten verloren gaan in de jaren waarin jonge ouders kinderen krijgen. • Om de ongelijkheid tegen te gaan die resulteert uit de demografische verandering, en uit een pensioensysteem met de hierboven beschreven kenmerken, pleiten onze onderzoeksresultaten tot slot voor een progressieve vervangingsratio. Meer werken en arbeidsinkomen verdienen, moet voor iedereen een hoger pensioen genereren, maar in significant sterkere mate voor wie minder aanleg of kansen had tot hoger onderwijs. Zo'n systeem bestaat bijvoorbeeld in Zwitserland.

Onze resultaten pleiten tegen systemen die de band doorknippen tussen het pensioen enerzijds, en de vroegere activiteit en verdiende arbeidsinkomens (en bijdragen) anderzijds. Voorbeelden hiervan zijn een onvoorwaardelijk minimumpensioen of de instelling van een loonplafond bij de berekening van het pensioen voor hogere verdieners. Dat laatste is momenteel het geval in België.⁹ In het pleidooi om bij een pensioenhervorming veel verder te kijken dan enkel financiële houdbaarheid, én in de aanbeveling van een sterke relatie tussen het eigen verdiende arbeidsinkomen en het pensioen, liggen onze inzichten sterk in de lijn van het coherent voorstel van de Commissie Pensioenhervorming 2020- 2040 (zie bijv. Schokkaert et al., 2017). We verschillen evenwel in onze argumentatie voor...

- ... een stijgend 'opbouwpercentage'. De Commissie had dat niet. Ze opteerde voor constante gewichten tot de leeftijd waarop vervroegd pensioen mogelijk is. Ze bepleitte enkel een pensioenbonus ten gunste van wie blijft werken na die leeftijd.
- ... een progressieve vervangingsratio als instrument om de billijkheid van het pensioenstelsel te garanderen. De Commissie kende wel een minimumpensioen toe, dat proportioneel zou zijn aan de lengte van iemands actieve loopbaan. In die zin komt ook hun voorstel tegemoet aan de vereiste om billijkheid en efficiëntie te combineren.
- ... financiering van eventuele (toekomstige) tekorten in de publieke pensioenkas bij onvoorziene negatieve demografische of economische schokken door een hogere overheidsdotatie gefinancierd uit algemene middelen. In het gehanteerde model zorgt een verhoging van de consumptiebelasting voor die financiering, wat afwijkt van de argumentatie van de Commissie voor de zogenaamde 'Musgrave-regel'. Die financiert tekorten door de combinatie van een hogere sociale bijdrage voor werkenden, en een lager pensioen voor gepensioneerden. Nadelen van die aanpak zijn dat ze tot onzekerheid over het toekomstig pensioen leiden, en bij negatieve schokken tot hogere belastingen op arbeid. Ze leggen de lasten van ongunstige demografische schokken ook enkel bij de productiefactor arbeid. Financiering via hogere overheidsdotatie uit algemene middelen laat toe om ook inkomen uit kapitaal in de lasten te laten delen.