



Munich Personal RePEc Archive

The adequacy and sustainability of pensions: the impact of pension reform and alternative scenario's

de Vil, Greet and Dekkers, gijs and Desmet, Raphaël and Festjens, Marie-Jeanne

Federal Planning Bureau

December 2010

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/29185/>

MPRA Paper No. 29185, posted 27 Feb 2011 22:36 UTC



Bureau fédéral
du Plan

Federaal
Planbureau



Federale Overheidsdienst
Sociale Zekerheid

Service Public Fédéral
Sécurité sociale

**Toereikendheid van het pensioen en budgettaire kosten van
de vergrijzing: *evaluatie van beleidsmaatregelen en van
alternatieve scenario's***

**Adéquation des pensions et coût budgétaire du vieillissement:
*impacts de réformes et de scénarios alternatifs***

December / Décembre 2010

Greet De Vil (gdv@plan.be), Gijs Dekkers (gd@plan.be), Raphaël Desmet (rd@plan.be), Marie-Jeanne Festjens (mjf@plan.be), Equipe 'Sociale bescherming, demografie en verkenning' (maltese@plan.be)

Ce working paper est issu du projet de recherche "MIDAS-MALTESE" financé par le SPF Sécurité sociale et réalisé en collaboration avec celui-ci. Les auteurs tiennent à remercier Guy van Camp ainsi que les participants au séminaire "Adéquation des pensions et coût budgétaire du vieillissement : évaluation de réformes et scénarios alternatifs" qui s'est tenu le 26 février 2010 pour leurs commentaires. Ce working paper reflète les idées personnelles des auteurs et n'exprime pas nécessairement la position du SPF Sécurité sociale. Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source.

De studie in deze Working Paper maakt deel uit van het onderzoeksproject "MIDAS-MALTESE" in samenwerking met en gefinancierd door de FOD Sociale Zekerheid. De auteurs houden eraan Guy van Camp te bedanken alsook de deelnemers aan het seminarie "Toereikendheid van de pensioenen en budgettaire kosten van de vergrijzing: evaluatie van hervormingen en alternatieve scenario's" dat plaats had op 26 februari 2010, voor hun bijdrage. De Working Paper weerspiegelt de meningen van de auteurs die niet noodzakelijk gedeeld worden door de FOD Sociale Zekerheid. Overname wordt toegestaan behalve voor handelsdoeleinden, mits bronvermelding.

Wettelijk Depot / Dépôt légal - D/2010/7433/38

Verantwoordelijke uitgever / Editeur responsable - Henri Bogaert

**Toereikendheid van het pensioen en budgettaire kosten van
de vergrijzing: *evaluatie van beleidsmaatregelen en van
alternatieve scenario's***

**Adéquation des pensions et coût budgétaire du vieillissement:
*impacts de réformes et de scénarios alternatifs***

December / Décembre 2010

Greet De Vil (gdv@plan.be), Gijs Dekkers (gd@plan.be), Raphaël Desmet (rd@plan.be), Marie-Jeanne Festjens (mjf@plan.be), Equipe 'Sociale bescherming, demografie en verkenning' (maltese@plan.be)

Abstract – Sinds het begin van de jaren 90 bestudeert het FPB de budgettaire houdbaarheid van de wettelijke pensioenen op lange termijn met behulp van een macrobudgettair model MALTESE. Sedert enige jaren hanteert het FPB ook een dynamisch microsimulatiemodel MIDAS om de budgettaire houdbaarheid aan te vullen met evaluaties van sociale houdbaarheid of toereikendheid van de wettelijke pensioenen. Deze Working Paper illustreert de mogelijkheden van het op elkaar afstemmen van beide modellen, dit aan de hand van de analyse van verschillende scenario's, met ofwel een andere macro economische omgeving (inzake werkgelegenheid en productiviteitsgroei) ofwel de impact van beleidsmaatregelen.

Depuis le début des années 90, le BFP étudie la soutenabilité budgétaire à long terme des pensions légales à l'aide du modèle macro-budgétaire MALTESE. Depuis quelques années, le BFP dispose aussi du modèle de microsimulation dynamique MIDAS qui permet de compléter l'analyse de la soutenabilité budgétaire par celle de la soutenabilité sociale, ou, autrement dit, de l'adéquation des pensions légales. Ce Working Paper illustre la complémentarité de ces deux modèles au travers de l'analyse de différents scénarios macroéconomiques (concernant l'emploi et la croissance de la productivité) et de différentes réformes.

Jel Classification – H53, H55, I3, J14, D31, I32

Keywords – Social zekerheid, wettelijke pensioenen, adéquation, microsimulation

Synthese

Sinds het begin van de jaren 90 bestudeert het Federaal Planbureau de budgettaire gevolgen van de vergrijzing op de sociale uitgaven en op de overheidsfinanciën in het algemeen. Hiervoor maakt zij gebruik van het macrobudgettaire model MALTESE (Model for Analysis of Long Term Evolution of Social Expenditures). In 2001 voorziet de “Wet tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en oprichting van een Zilverfonds” in de oprichting van de Studiecommissie voor de Vergrijzing (SCvV), binnen het kader van de Hoge Raad voor de Financiën. Het FPB wordt belast met het administratieve en technische secretariaat van de SCvV voor de opmaak van haar jaarlijks verslag waarin de budgettaire en sociale gevolgen van de vergrijzing op lange termijn worden onderzocht.

Het analyseren van de budgettaire kosten van de vergrijzing, of de toename in de uitgaven voor sociale prestaties uitgedrukt in procent van het bbp, gebeurt door gebruik te maken van MALTESE. Dat model bestaat uit verscheidene onderling afhankelijke semi-geaggregeerde modellen, die het toekomstig aantal gerechtigden berekent met de bijbehorende gemiddelde uitkeringen overeenkomstig een bepaalde wetgeving. Die projecties gaan uit van scenario's met hypothesen inzake sociaal beleid, demografische, macro-economische en sociaaleconomische ontwikkelingen die door de SCvV worden aangenomen. Hieruit kan dan de impact van recente ontwikkelingen en van een bepaald sociaal beleid op de financiële houdbaarheid van pensioenen, gezondheidszorg, van de sociale zekerheid alsook van de globale overheid worden afgeleid en dat tot 2060.

Naast de financiële houdbaarheid bestudeert de SCvV ook de sociale houdbaarheid (of toereikendheid) van de pensioenen. Om het dynamisch en prospectief karakter ook bij de analyse van de sociale houdbaarheid in te brengen, is het FPB enige jaren geleden, in een internationaal samenwerkingsverband en ondersteund door de FOD Sociale Zekerheid, begonnen met de ontwikkeling van het dynamische microsimulatiemodel MIDAS (Microsimulation for the Development of Adequacy and Sustainability). In het Jaarverslag editie 2009 van de SCvV zijn de resultaten van MIDAS voor de eerste keer opgenomen.

In tegenstelling tot MALTESE is MIDAS niet gebaseerd op semi-geaggregeerde eenheden maar op individuen en de huishoudens waar ze deel van uitmaken. Het heeft als startpunt een representatieve steekproef van de bevolking (golf 2002 van de Panel Survey on Budget Households, PSBH) en simuleert de individuele levensloop van personen, en dat ook tot 2060. MIDAS is gebaseerd op demografische, macro-economische, socio-economische en sociale beleidsscenario's die identiek zijn aan degene die aangenomen zijn in MALTESE voor de berekening van de budgettaire kosten van de vergrijzing. Op die manier wordt de financiële en sociale houdbaarheid binnen een coherent kader bestudeerd.

Deze Working Paper illustreert de complementariteit van beide modellen aan de hand van twee alternatieve scenario's en twee beleidsmaatregelen. Het referentiescenario is dat van het Jaarverslag 2009 van de SCvV. Het eerste alternatieve scenario veronderstelt een versnelling van de langetermijntoename van de productiviteit en het tweede een hogere werkgelegenheidsgraad van ouderen. De twee beleidsmaatregelen zijn eind 2006 ingevoerd: de verhoging van het minimumrecht per loopbaanjaar en de verhoging van de inkomensgarantie voor ouderen (IGO). Hierna worden de resultaten van de verschillende simulaties geanalyseerd en dit zowel op vlak van de gevolgen voor de financiële als voor de sociale houdbaarheid.

In het referentiescenario bedragen de budgettaire kosten van de vergrijzing¹ in 2060 t.o.v. 2008 8,2% van het bbp. De resultaten op basis van de alternatieve scenario's tonen aan dat, zowel een hogere productiviteit als het langer werken van ouderen, bijdragen tot een vermindering van die meerkosten. Maar, in elk van de drie scenario's blijven de budgettaire kosten van de vergrijzing een belangrijke uitdaging voor de financiële houdbaarheid van de openbare financiën en dat niet alleen omwille van de omvang van die kosten maar eerst en vooral te wijten aan de recente economische crisis en zijn weerslag op de overheidsfinanciën.

Terwijl het referentiescenario op lange termijn uitgaat van een jaarlijkse loonstijging van 1,5%, is dit in het scenario met hogere productiviteitsgroei 1,75%. In dat scenario zouden de budgettaire kosten van de vergrijzing 1,2 procentpunt lager liggen dan in het referentiescenario. De belangrijkste vermindering situeert zich bij de uitgaven voor pensioenen ten gevolge van een sterkere daling van de globale benefit ratio. Het sociaal beleid blijft in beide scenario's identiek want het is bepaald door de wet van 23 december 2005 met betrekking tot het Generatiepact². Gegeven dat dit sociaal beleid geen binding heeft met de loonevolutie, zullen de sociaal gerechtigden ten opzichte van de welvaart van de werknemers, jaar na jaar 0,25 procentpunt meer achterstand oplopen in het alternatieve scenario ten opzichte van het referentiescenario. Nochtans zal het pensioen in de variant geleidelijk aan hoger zijn, naarmate er steeds meer "nieuwe intredes" (met in de pensioenberekening steeds meer loopbaanjaren aan het hogere loon) deel zullen uitmaken van de stock gepensioneerden. De loongrens, die in beide scenario's een identiek groeiritme heeft, zal de volledige aanpassing van het pensioen aan het hogere loon afremmen. Dus, ondanks het hogere pensioen in het alternatieve scenario zal de ontkoppeling ten opzichte van de welvaart (in termen van werknemersloon) groter zijn dan in het referentiescenario.

In een tweede alternatief scenario wordt er een hogere werkgelegenheidsgraad voor 55-plussers verondersteld. Ten opzichte van het referentiescenario verminderen de budgettaire kosten van de vergrijzing met 1,2 procentpunt. Dat is in belangrijke mate te wijten aan een daling van de uitgaven voor werkloosheid en brugpensioenen als gevolg van een aanzienlijke vermindering

¹ De toename in de uitgaven voor sociale prestaties in 2060 t.o.v. 2008, in % van het bbp.

² Meer bepaald de wettelijke parameters die gehanteerd worden voor de berekening van de grootte van de beschikbare enveloppe voor welvaartsbinding: een jaarlijkse verhoging van 1,25% voor de loongrenzen en het minimumrecht, van 1% voor de minima en forfaitaire bedragen en van 0,5% voor alle overige niet forfaitaire uitkeringen. Naderhand zal de regering beslissen over de toewijzing van die enveloppe via concrete maatregelen.

in hun aantal gerechtigden. Daarnaast zorgt de stijging in de werkgelegenheid voor een hogere groei waardoor het gewicht van de pensioenuitgaven in het bbp vermindert. Door langer te werken wordt ook de intrede in het pensioen uitgesteld waardoor de pensioeringsgraad (aandeel gepensioneerden in de bevolking van 60-plussers) vermindert. Dat verminderend effect op de pensioenuitgaven wordt grotendeels gecompenseerd door een hogere benefit ratio voor de gepensioneerden als gevolg van de langere loopbanen, in een context waarin de sociale norm in termen van levensstandaard (gewaardeerd op basis van het loonniveau) niet verandert.

Merk op dat de daling in de globale benefit ratio in de verschillende scenario's in belangrijke mate volgt uit de toenemende beroepsdeelname van de vrouw. Hierdoor zullen steeds meer vrouwen hun eigen pensioenrechten opbouwen zodat één gezinspensioen (berekend aan 75%) steeds frequenter zal ontdubbeld worden in een eigen pensioen voor zowel de man als de vrouw, beiden berekend aan het bedrag alleenstaande (60%). Vanuit het oogpunt van relatieve welvaart van gepensioneerden is het dan ook gepast om de benefit ratio te bestuderen opgesplitst naar geslacht, pensioenstatuut en leeftijd. Die gedetailleerde benefit ratio's tonen aan dat ze in de toekomst meestal een hoger niveau halen dan in 2008.

In termen van adequaatheid van pensioenen blijkt uit de resultaten van MIDAS dat de alternatieve scenario's tot een stijging in de armoederisicograad³ bij gepensioneerden en tot een grotere ongelijkheid⁴ tussen de gepensioneerden leiden. Een scenario met een hogere productiviteitstoename en hogere loonstijging resulteert in een groter groeiverschil tussen de lonen en de pensioenen, omdat de welvaartsbinding van de pensioenen niet verandert, want die volgt de wettelijke percentages ongeacht de loonevolutie. De toename van dat verschil veroorzaakt de stijging in de armoedegraad bij gepensioneerden. Dit verklaart ook de kleine toename in inkomensongelijkheid tussen gepensioneerden. De geforfaitariseerde pensioenen (minimumpensioenen berekend na toepassing van het minimumrecht per loopbaanjaar) veranderen niet ten opzichte van het referentiescenario terwijl daarentegen de niet-forfaitaire pensioenen toenemen als gevolg van de sterkere loongroei. Hierdoor ontstaat er een groter inkomensverschil tussen de gerechtigden op geforfaitariseerde pensioenen en niet-forfaitaire pensioenen.

Het alternatief scenario met meer werkgelegenheid van ouderen leidt, op lange termijn, ook tot een stijging van armoede bij ouderen. In dit scenario neemt het aandeel werkenden toe ten koste van het aandeel gepensioneerden waardoor de armoededrempel stijgt. De toename van de armoede die daaruit volgt, wordt voor een deel beperkt door de stijging in de pensioenen als gevolg van langere loopbanen. Op basis van dit scenario stijgt ook de ongelijkheid tussen de gepensioneerden, en dit met dezelfde grootte-orde als in geval van het scenario met hogere productiviteit. Als gevolg van een extra loopbaanjaar, zal een gerechtigde met een geforfaitariseerd pensioen zijn pensioen minder sterk zien toenemen dan een gerechtigde op een niet-forfaitair pensioen.

³ De armoederisicograad is gedefinieerd als het percentage individuen die leven in een huishouden waarvan het equivalent inkomen lager is dan 60% van het mediaan equivalent inkomen van de totale bevolking.

⁴ Ongelijkheid is gemeten op basis van de Gini-coëfficiënt.

Naast de twee alternatieve scenario's worden in deze studie ook de effecten van twee recente beleidsmaatregelen op de budgettaire houdbaarheid en toereikendheid van de pensioenen geanalyseerd. Meer bepaald betreft dit de verhoging van het minimumrecht per loopbaanjaar (werknemerspensioenen) en van de IGO (bijstandsregeling voor ouderen) in 2006. In beide gevallen gaat het om een belangrijke verhoging van de uitkering waardoor ook hun toepassingsgebied verruimt (meer gerechtigden). Doch, het verschil op de totale pensioenuitgaven zonder en met de verhoging is relatief klein omdat de maatregelen gericht zijn op beperkte groepen van ouderen. In 2060 verhogen de maatregelen de uitgaven met 0,07% van het bbp in het geval van het minimumrecht en met 0,04% in het geval van de IGO.

Met betrekking tot de effecten op de adequaatheid van pensioenen, vermindert enkel het optrekken van de IGO het armoederisico bij ouderen. De herwaardering van het minimumrecht per loopbaanjaar lijkt geen invloed te hebben op de armoedegraad bij gepensioneerden, en dat wegens de IGO-aanvulling tot dezelfde benedengrens. Met andere woorden, terwijl de verhoging van de IGO betrekking heeft op het laatste vangnet in de strijd tegen armoede, is dat bij het minimumrecht niet de primaire doelstelling van dat systeem.

De herwaardering van de IGO creëert ook minder ongelijkheid tussen gepensioneerden. Het verhogen van de ondergrens in de inkomensverdeling van gepensioneerden zorgt er voor dat die verdeling minder gespreid is. Het optrekken van het minimumrecht heeft daarentegen geen effect op de inkomensongelijkheid bij gepensioneerden. Gegeven dat de gerechtigden op het minimumrecht redelijk gelijk verdeeld zijn over de inkomensverdeling van gepensioneerden, verandert deze herwaardering de vorm van de globale inkomensverdeling omzeggens niet en dus ook niet de inkomensverdeling tussen gepensioneerden.

De resultaten van deze studie werden uiteengezet tijdens het seminarie "Toereikendheid van de pensioenen en budgettaire kosten van de vergrijzing: evaluatie van hervormingen en alternatieve scenario's" georganiseerd door het Federaal Planbureau en de FOD Sociale Zekerheid op 26 februari 2010.

Synthèse

Depuis le début des années 90, le Bureau fédéral du Plan étudie les conséquences budgétaires du vieillissement sur les dépenses sociales et, plus largement, sur l'ensemble des finances publiques à l'aide du modèle macro-budgétaire MALTESE (Model for Analysis of Long Term Evolution of Social Expenditures). En 2001, la « Loi portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement » crée le Comité d'étude sur le vieillissement (CEV) au sein du Conseil supérieur des Finances. Le Bureau fédéral du Plan est chargé du secrétariat technique et administratif du CEV lors de la réalisation de son rapport annuel qui analyse les conséquences budgétaires et sociales à long terme du vieillissement.

Le coût budgétaire du vieillissement ou l'augmentation de l'ensemble des dépenses sociales exprimée en pourcent du PIB, est estimé grâce au modèle MALTESE. Celui-ci est constitué de plusieurs modèles semi-agrégés interdépendants, permettant de calculer un nombre futur d'allocataires ainsi que leur allocation moyenne, dans un cadre législatif prédéterminé. Ces projections sont basées sur des scénarios démographique, socio-économique, macroéconomique et de politique sociale, retenus par le CEV. Les conséquences de développements récents et de la politique sociale sur la soutenabilité financière des pensions, des soins de santé, de la sécurité sociale et de l'ensemble des finances publiques peuvent ainsi être déterminées jusqu'en 2060.

Outre la soutenabilité financière, le CEV étudie également la soutenabilité sociale (ou l'adéquation) des pensions. Afin de pouvoir réaliser une analyse dynamique et prospective en matière de soutenabilité sociale, le Bureau fédéral du Plan développe depuis quelques années le modèle de microsimulation dynamique MIDAS (Microsimulation for the Development of Adequacy and Sustainability). Ce développement s'inscrit dans un contexte de collaboration internationale et bénéficie du soutien du SPF Sécurité sociale. Les résultats de MIDAS ont été publiés pour la première fois dans l'édition 2009 du rapport annuel du CEV.

Contrairement au modèle MALTESE, MIDAS n'est pas basé sur des unités semi-agrégées mais sur des individus et les ménages dont ils font partie. Il est fondé sur un échantillon représentatif de la population (vague 2002 du Panel Survey on Budget Households, PSBH) et simule les comportements individuels jusqu'en 2060. MIDAS est basé sur des scénarios démographique, macroéconomique, socio-économique et de politique sociale identiques à ceux retenus par le modèle MALTESE pour l'évaluation du coût budgétaire du vieillissement. La soutenabilité financière et la soutenabilité sociale du vieillissement sont dès lors étudiées dans un cadre cohérent.

Ce Working Paper illustre la complémentarité de ces deux modèles au travers de l'analyse de deux scénarios alternatifs et de la simulation de deux mesures récentes de revalorisation des allocations sociales. Le scénario de référence est celui du rapport annuel 2009 du CEV. Le premier scénario alternatif suppose une croissance à long terme plus soutenue de la

productivité et le second un taux d'emploi des âgés plus important. Les deux mesures concernent les augmentations du droit minimum par année de carrière et de la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA), introduites fin 2006. Les résultats de ces simulations sont analysés tant au niveau de la soutenabilité financière que de la soutenabilité sociale.

Le coût budgétaire du vieillissement¹ s'établit à 8,2% du PIB entre 2008 et 2060 dans le scénario de référence du CEV. Les résultats des scénarios alternatifs montrent qu'une productivité plus élevée ou qu'une augmentation de l'emploi des âgés mènent à une diminution de ce coût. Toutefois, dans ces trois scénarios, le coût budgétaire du vieillissement reste un défi majeur pour les finances publiques, pas seulement par son ampleur en tant que telle, mais surtout en raison de la crise économique récente et ses répercussions sur les dépenses publiques.

Alors que la croissance annuelle de la productivité de long terme est de 1,5% dans le scénario de référence, celle-ci est fixée à 1,75% dans le scénario de croissance plus élevée. Dans ce scénario, le coût budgétaire du vieillissement est inférieur de 1,2 point de pourcent à celui du scénario de référence. La réduction de dépenses la plus importante se situe dans la branche des pensions en raison d'une plus forte diminution du benefit ratio global. La politique sociale, déterminée par la loi du 23 décembre 2005 relative au Pacte de solidarité entre les générations², est identique dans les deux scénarios. Dès lors, dans ce scénario, comparativement au scénario de référence, les allocations sociales enregistreront, année après année, un handicap relatif en matière de bien-être de 0,25 point de pourcent par rapport au bien-être des travailleurs salariés. Cependant, avec l'entrée en pension de nouvelles générations ayant bénéficié de croissance salariale plus importante (pour un nombre d'années de carrière de plus en plus important), le niveau moyen de la pension est progressivement plus élevé dans la variante. Le plafond salarial empêche néanmoins une adaptation intégrale de la pension aux salaires plus élevés. Dès lors, malgré une pension plus élevée dans ce scénario, le bien-être relatif des pensionnés (mesuré comparativement aux salaires du secteur privé) est en recul.

Le deuxième scénario alternatif envisage une croissance de l'emploi des plus de 55 ans plus soutenue que dans le scénario de référence. Par rapport à ce dernier, le coût budgétaire du vieillissement diminue de 1,2 point de pourcent. Cette diminution provient de la baisse des dépenses de chômage et de prépension faisant suite à une réduction du nombre de bénéficiaires dans ces branches. De plus, l'augmentation de l'emploi entraîne une croissance plus soutenue et dès lors, le poids des dépenses de pension dans le PIB est également réduit. Par ailleurs, l'augmentation de l'emploi se traduit par un report des entrées en pension, ce qui contribue à diminuer le taux de pensionnement (part des pensionnés dans la population des 60 ans et plus). La réduction des dépenses de pension consécutive à la baisse du taux de pensionnement est toutefois compensée par la hausse du benefit ratio résultant de carrières plus longues, dans un

¹ L'augmentation des dépenses sociales entre 2008 et 2060 en pourcent du PIB.

² Elle détermine les paramètres utilisés lors du calcul de l'enveloppe budgétaire disponible: une augmentation annuelle de 1,25% des plafonds et du droit minimum, de 1% des minima et des montants forfaitaires et de 0,5% des autres allocations non forfaitaires. Le gouvernement décide par la suite de l'allocation de cette enveloppe au travers de mesures concrètes.

contexte de norme sociale en termes de niveau de vie (évalué sur base du niveau des salaires) inchangée.

Notons que la baisse du benefit ratio global dans les différents scénarios découle en grande partie de la hausse du taux d'activité des femmes. De plus en plus de femmes ouvrent le droit à une pension propre et, dès lors, de plus en plus de ménages se composent de deux bénéficiaires d'une pension calculée au taux isolé (à 60%) plutôt que d'un seul bénéficiaire d'une pension calculée au taux ménage (à 75%). Dans l'optique de l'évaluation du bien-être relatif des pensionnés il est donc pertinent d'analyser le benefit ratio ventilé par sexe, âge et type de pension. Selon la plupart de ces ventilations, les benefit ratios atteignent dans les années à venir un niveau supérieur au niveau initial de 2008.

En termes d'adéquation des pensions, les résultats de MIDAS montrent que les scénarios alternatifs ont pour effet une augmentation du taux de risque de pauvreté³ des pensionnés ainsi que de l'inégalité⁴ parmi ceux-ci. Dans un cadre légal où les adaptations au bien-être sont fixes, un taux de croissance plus soutenu de la productivité et des salaires entraîne un différentiel de croissance plus important entre les salaires et les pensions. L'augmentation de ce différentiel est la cause d'un accroissement du taux de pauvreté des pensionnés. Celui-ci explique également la légère augmentation de l'inégalité de revenus parmi les pensionnés. En effet, les pensions forfaitarisées (pensions minimums et pensions valorisées au droit minimum par année de carrière) ne varient pas par rapport au scénario de référence contrairement aux pensions non-forfaitarisées qui augmentent suite à la croissance plus soutenue des salaires. Une plus grande différence de revenus apparaît donc entre les bénéficiaires de pensions non-forfaitarisées et les bénéficiaires de pensions forfaitarisées.

Le scénario d'évolution plus favorable de l'emploi des âgés a également pour effet, à long terme, une augmentation de la pauvreté chez les pensionnés. Ce scénario se caractérise par une augmentation de la proportion de travailleurs au détriment de celle des pensionnés, ce qui a pour effet un relèvement du seuil de pauvreté. L'augmentation de la pauvreté qui en résulte est en partie contrée par le relèvement du niveau des pensions résultant de carrières plus longues. Ce même scénario a aussi comme conséquence une augmentation de l'inégalité parmi les pensionnés de même ampleur que celle relative au scénario avec productivité plus soutenue. En effet, suite à une année de carrière supplémentaire, un bénéficiaire de pension forfaitarisée verra sa pension augmenter de manière moins importante qu'un bénéficiaire de pension non-forfaitarisée.

Outre les deux scénarios alternatifs, cette étude comprend également l'analyse des effets de deux mesures récentes sur la soutenabilité budgétaire et sur l'adéquation des pensions. Il s'agit d'une part de l'augmentation du droit minimum par année de carrière (régime des travailleurs salariés) intervenue en 2006 et, d'autre part, de l'augmentation de la GRAPA (régime

³ Le taux de risque de pauvreté est défini comme le pourcentage d'individus appartenant à un ménage dont les revenus équivalents sont inférieurs à 60% du revenu équivalent médian de l'ensemble de la population.

⁴ L'inégalité est mesurée à l'aide du coefficient de Gini.

d'assistance sociale) intervenue la même année. Dans les deux cas l'augmentation significative de la prestation entraîne également une augmentation du nombre des bénéficiaires. Toutefois, l'impact de ces revalorisations sur les dépenses totales de pension est relativement faible étant donné que ces mesures sont limitées à des groupes relativement restreints de pensionnés. En 2060, les dépenses sociales augmentent de 0,07% du PIB suite à l'augmentation du droit minimum par année de carrière et de 0,04% suite à l'augmentation de la GRAPA.

En matière d'adéquation des pensions, seule la revalorisation de la GRAPA diminue le taux de risque de pauvreté chez les personnes âgées. En effet, la revalorisation du droit minimum par année de carrière semble n'avoir aucune influence sur le taux de pauvreté des pensionnés, notamment en raison du caractère résiduaire de la GRAPA. En d'autres termes, alors que la première de ces mesures concerne le dernier rempart contre la pauvreté, la seconde concerne un instrument dont le but premier n'est pas la lutte contre la pauvreté.

La revalorisation de la GRAPA tend également à réduire l'inégalité de revenus parmi les pensionnés : un tel relèvement de la limite inférieure des revenus des pensionnés réduit la dispersion de ces revenus. La revalorisation du droit minimum n'a, en revanche, pas d'effet sur l'inégalité de revenus entre pensionnés : dans la mesure où les bénéficiaires du droit minimum sont répartis relativement uniformément par rapport à la distribution des revenus des pensionnés, cette revalorisation ne modifie pratiquement pas le profil général de la distribution et par là même l'inégalité de revenus parmi les pensionnés.

Les résultats de cette étude ont fait l'objet d'une présentation au cours du séminaire « Adéquation des pensions et coût budgétaire du vieillissement : évaluations de réformes et de scénarios alternatifs » organisé par le Bureau fédéral du Plan et le SPF Sécurité sociale le 26 février 2010.

Inhoudstafel

I	Impact van beleidsmaatregelen en van alternatieve scenario's op de budgettaire kosten van de vergrijzing: een evaluatie met het model MALTESE	1
1.	Bondig overzicht van de gebruikte methode en hypothesen	2
2.	Analyse van alternatieve scenario's	6
2.1.	Scenario met hogere productiviteitsgroei in vergelijking met het referentiescenario (van de SCvV, editie 2009)	6
2.1.1.	Daling benefit ratio te wijten aan de ontubbeling van het gezinspensioen	8
2.1.2.	De 'benefit ratio per pensioenstatuut' neemt toe	9
2.1.3.	Evolutie van de benefit ratio voor de nieuw gepensioneerden	10
2.1.4.	Benefit ratio gevoeliger aan welvaartsaanpassingen naarmate het pensioen veroudert	17
2.2.	Scenario met hogere werkgelegenheidsgraad in vergelijking met her referentiescenario (van de SCvV, juni 2009)	20
2.3.	Krachtlijnen aan de hand van de analyse van drie scenario's	23
3.	Analyse van twee maatregelen.....	25
3.1.	Verhoging minimumrecht per loopbaanjaar met 17% op 1.10.2006	25
3.1.1.	Korte beschrijving van de regeling	25
3.1.2.	Invloed verhoging minimumrecht op het nieuw berekend pensioen van de vrouw	27
3.1.3.	Budgettaire gevolgen van de verhoging van het minimumrecht per loopbaanjaar	29
3.2.	Verhoging inkomensgarantie voor ouderen met 13,7% op 1.12.2006	29
3.2.1.	Korte beschrijving van de regeling	29
3.2.2.	Beschrijving van de maatregel	31
3.2.3.	Budgettaire gevolgen van de verhoging van de IGO bedragen	33
II	Impacts de réformes et de scénarios alternatifs sur l'adéquation des pensions: projections réalisées à l'aide du modèle MIDAS	36
1.	Le modèle MIDAS	37
2.	Impact de scénarios alternatifs sur l'adéquation des pensions.....	39
2.1.	Scénario alternatif de croissance de la productivité	39
2.2.	Scénario alternatif relatif au taux d'emploi des âgés	44
3.	Impact de réformes sur l'adéquation des pensions	49
3.1.	Revalorisation de la Garantie de Revenu aux Personnes Agées	49
3.2.	Revalorisation du droit minimum par année de carrière	52
3.2.1.	Introduction	52
3.2.2.	Analyse descriptive du droit minimum	53
3.2.3.	Impact de la revalorisation du droit minimum sur l'adéquation des pensions	57
III	Conclusion générale	60
	Bibliographie	63

Lijst van tabellen

Tabel 1	Hypothesen van het referentiescenario in het verslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing, editie van juni 2009	3
Tabel 2	Budgettaire kosten van de vergrijzing, toename in % van het bbp, tussen 2008 en 2060	7
Tabel 3	Budgettaire kosten van de vergrijzing: toename in % van het bbp, tussen 2008 en 2060	21
Tabel 4	IGO verdeling naar geslacht en categorie, op 1 januari 2008, maandbedragen in euro (index 120,84 met basisjaar 1996)	30
Tableau 1	Proportion de bénéficiaires complets, partiels et totaux du droit minimum lors de l'entrée en pension – Scénario de référence	54
Tableau 2	Pourcentage de la carrière soumise au droit minimum chez les bénéficiaires complets, lors de l'entrée en pension – Scénario de référence	55
Tableau 3	Proportion de bénéficiaires complets, partiels et totaux du droit minimum lors de l'entrée en pension – Scénario de non revalorisation du droit minimum	56
Tableau 4	Pourcentage de la carrière soumise au droit minimum chez les bénéficiaires complets, lors de l'entrée en pension – Scénario de non revalorisation du droit minimum	57

Lijst van figuren

Figuur 1	MALTESE: systeem van onderling afhankelijke modellen	2
Figuur 2	Meeruitgaven voor pensioenen tussen 2008 en 2060, in % van het bbp	7
Figuur 3	Ontdubbeling gezinspensioen: aantal gepensioneerden per pensioenstatuut, x1000	8
Figuur 4	Gemiddeld pensioen in % van het brutoloon, uitgedrukt per pensioenstatuut	10
Figuur 5	Invloed loonevolutie: reële toename van het brutoloon en van het gesommeerde brutoloon over t-45jaar, in %	11
Figuur 6	Invloed loonevolutie: toename gesommeerd brutoloon van de vrouw over t-45jaar vergeleken met die van de man, in %	12
Figuur 7	Procentueel aantal werknemers die meer verdienen dan de loongrens	13
Figuur 8	Invloed van de loongrens: jaarlijkse toename van de gesommeerde lonen respectievelijk van de gesommeerde 'begrensde' lonen over de voorbije 45 jaar, in %	14
Figuur 9	Invloed van de loongrens en het sociaal-economisch gedrag op het pensioen van de vrouw, toename in %	15
Figuur 10	Gemiddeld pensioen van de nieuwe intredes in % van het brutoloon	16
Figuur 11	Het gemiddeld pensioen per generatie in % van het nieuw berekend pensioen (=100)	18
Figuur 12	Benefit ratio per generatie (verblijfsduur in de regeling): toestand in 2040 en in 2010	19
Figuur 13	Werkgelegenheidsgraad in het referentiescenario respectievelijk in de variant met hogere werkgelegenheid van ouderen, in %	21
Figuur 14	Meeruitgaven voor pensioenen tussen 2008 en 2060, in % van het bbp	22

Figuur 15	Illustratie van de verhoging van het minimumrecht per loopbaanjaar met 17% (1.10.2006) in het geval van de vrouwelijke arbeider	26
Figuur 16	Procentuele verhoging van het basisloon over de kalenderjaren 1965-2009 door toepassing van het minimumrecht per loopbaanjaar, ingangsjaar van het pensioen in 2010	27
Figuur 17	Het pensioen van de nieuw gepensioneerde vrouw in % van het brutoloon	28
Figuur 18	Evolutie van de uitgaven aan IGO, in % van het BBP	33
Figuur 19	Stijging gemiddelde IGO-uitkering, in % van de uitkering zonder verhoging	34
Figuur 20	Aantal IGO-gerechtigden (links) en in % van de bevolking 65+ (rechts), met en zonder maatregel 01.12.2006	35
Figure 21	Taux de remplacement, en pourcent – Scénario 1,75 en comparaison avec le scénario de référence	40
Figure 22	Risque de pauvreté par statuts, en pourcent – Scénario 1,75 en comparaison avec le scénario de référence	42
Figure 23	Indice de Gini par statuts – Scénario 1,75 en comparaison avec le scénario de référence	43
Figure 24	Taux de remplacement, en pourcent – Scénario alternatif d’emploi des âgés en comparaison avec le scénario de référence	45
Figure 25	Risque de pauvreté par statut, en pourcent – Scénario alternatif d’emploi des âgés en comparaison avec le scénario de référence	46
Figure 26	Indice de Gini par statuts – Scénario alternatif d’emploi des âgés en comparaison avec le scénario de référence	48
Figure 27	Risque de pauvreté par statuts, en pourcent – Scénario de non revalorisation de la GRAPA en comparaison avec le scénario de référence	50
Figure 28	Risque de pauvreté par statuts, en pourcent, sur base d’un seuil de pauvreté égal à 70% du revenu équivalent médian – Scénario de non revalorisation de la GRAPA en comparaison avec le scénario de référence	51
Figure 29	Indice de Gini par statuts – Scénario de non revalorisation de la GRAPA en comparaison avec le scénario de référence	52
Figure 30	Taux de remplacement, en pourcent – Scénario de non revalorisation du droit minimum en comparaison avec le scénario de référence	57
Figure 31	Risque de pauvreté par statuts, en pourcent – Scénario de non revalorisation du droit minimum en comparaison avec le scénario de référence	58
Figure 32	Indice de Gini par statuts – Scénario de non revalorisation du droit minimum en comparaison avec le scénario de référence	59

I Impact van beleidsmaatregelen en van alternatieve scenario's op de budgettaire kosten van de vergrijzing: een evaluatie met het model MALTESE

*Greet De Vil, Marie-Jeanne Festjens,
Equipe 'Sociale bescherming, demografie en verkenning'*

De studie in dit eerste deel is gebaseerd op simulaties met het model MALTESE.

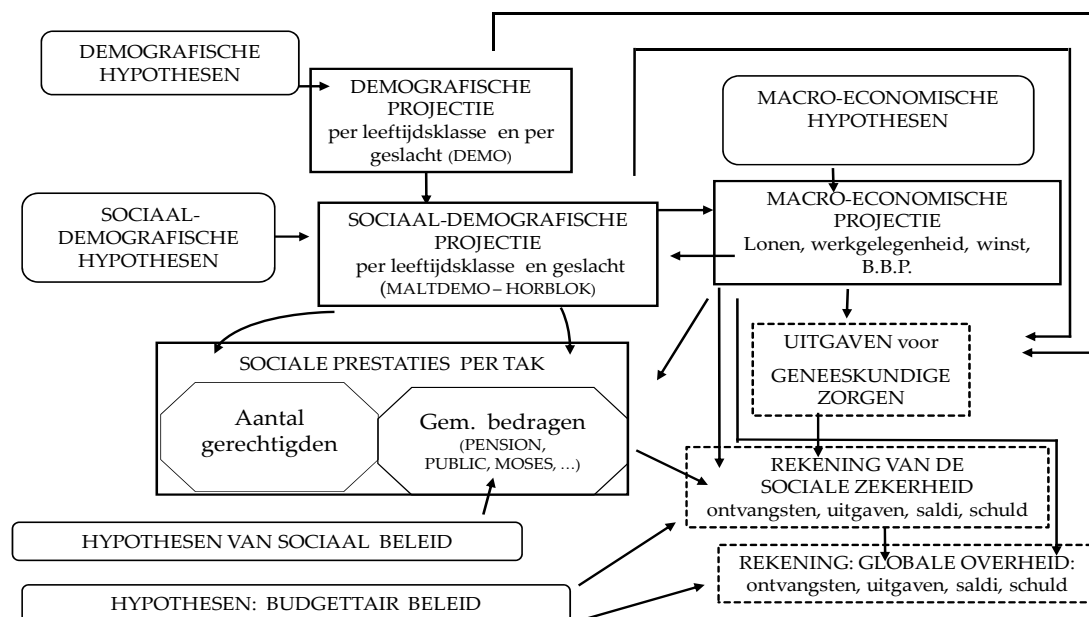
Eerst wordt er een bondig overzicht gegeven van het systeem MALTESE met onderling afhankelijke semi-geaggregeerde modellen en van de gehanteerde hypothesen. Vervolgens wordt de impact bestudeerd op de budgettaire kosten van de vergrijzing¹ van twee macro-economische varianten inzake productiviteitstoename en evolutie van de werkgelegenheid, respectievelijk van twee recent getroffen maatregelen. In het kader van deze studie wordt bijzondere aandacht besteed aan de evolutie van de benefit ratio voor gepensioneerden.

¹ De toename in de uitgaven voor sociale prestaties in 2060 t.o.v. 2008, in % van het bbp, zoals gedefinieerd in het Jaarlijks Verslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing (SCvV) editie 2009. Die sociale prestaties omvatten alle socialezekerheidsuitgaven, de pensioenen van de overheid, van de overheidsbedrijven ten laste van de staat en de inkomensgarantie voor ouderen, en alle overheidsuitgaven voor gezondheidszorg inclusief thuiszorg, initiatieven voor beschut wonen en bijstand in het dagelijkse leven van hulpbehoevenden.

1. Bondig overzicht van de gebruikte methode en hypothesen

De werking van het model MALTESE kan als volgt bondig worden samengevat.

Figuur 1 MALTESE: systeem van onderling afhankelijke modellen



Met behulp van demografische hypothesen (vruchtbaarheid, mortaliteit en migraties) levert het model DEMO bevolkingsvooruitzichten naar leeftijd en geslacht.

De bevolking wordt vervolgens opgedeeld in sociaal-demografische groepen: schoolbevolking, beroepsbevolking, invaliden en gepensioneerden (model MALTDEMO). Vervolgens worden die groepen opgesplitst per regeling en de gepensioneerden ook per pensioenstatuut, afhankelijk van de historische en geprojecteerde verdeling van de werkgelegenheid en evoluties in de burgerlijke staat (model HORBLOK). Voor het aantal gepensioneerden per leeftijd, geslacht en pensioenstatuut wordt een gemiddeld pensioenbedrag berekend. Hiertoe zijn drie aparte modellen ontwikkeld die rekening houden met de eigenheid van elke pensioenregeling (PENSION voor de werknemers, PUBLIC voor de ambtenaren en MOSES voor de regeling der zelfstandigen) en met het veranderend beroeps- en pensioneringsgedrag.

Parallel is er een macro-economische omgeving gebouwd met behulp van hypothesen voor de activiteitsgraad en de werkloosheidsgraad, de toename van de productiviteit en het jaarloon, zodat de bevolking verder kan opgesplitst worden in sociaal-economische eenheden (werknemers, zelfstandigen, ambtenaren, gerechtigden op een vervangingsinkomen), met hun overeen-

komstige inkomens uit arbeid of met een sociale uitkering. Alzo worden de toekomstige inkomensstromen gegenereerd en ook het bbp, dat gebruikt wordt als draagvlak om de meerkost van de vergrijzing te meten.

De publieke gezondheidszorguitgaven zijn opgesplitst in acute en langdurige zorguitgaven. De acute zorg wordt geschat aan de hand van een uitgavenprofiel per geslacht en leeftijd. De niet-leeftijdsgebonden uitgaven per hoofd worden gemodelleerd als een functie van het bbp per hoofd, dat het effect van zowel aanbod- als vraagfactoren capteert (o.m. de capaciteit om de kosten als gevolg van medische technologische vooruitgang te financieren). De langdurige zorg wordt geraamd met een hiërarchisch keuzemodel dat het aantal gebruikers van formele zorg schat en verdeelt over thuiszorg en residentiële zorg naar graad van zorgbehoefte.

Het netwerk van alle perifere modellen, die interactief of na elkaar simuleren, maakt gebruik dezelfde hypothesen. Het referentiescenario werkt met de hypothesen die overeengekomen zijn door de SCvV. Op die manier wordt er nagegaan hoe groot de impact van de vergrijzing zou kunnen zijn op de rekening van de sociale zekerheid en die van de openbare financiën.

Tabel 1 Hypothesen van het referentiescenario in het verslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing, editie van juni 2009

Demografische hypothesen	2007	2060
Vruchtbaarheid (aantal kinderen/vrouw)	1,81	1,77
Levensverwachting bij de geboorte (op 65 jaar):		
- mannen	77,3 (82,2)	85,3 (87,7)
- vrouwen	83,3 (85,9)	90,9 (92,3)
Migratiesaldo (x 1000)	55,5	28,7
Sociaaleconomische hypothesen: graad van scholing, activiteit, invaliditeit, ..., pensionering		
Projectie: de kans van toetreden tot of uit treden, tussen de verschillende sociaal-economische statuten per leeftijdscohort en per geslacht (geobserveerd gedrag en gedragswijzigingen te wijten aan maatregelen).		
Hypothesen van sociaal beleid: wet betreffende het Generatiepact		
- 2009 -2010: maatregelen beslist door de sociale partners en/ of beslist door de regering		
- ? 2011: toepassing van de wettelijke percentages bij de berekening van de grootte van de beschikbare welvaartsenveloppe (werkhypothese : maatregelen= enveloppe)		
Loongrens en minimumrecht per loopbaanjaar	+ 1,25%/jaar	
Alle niet-forfaitaire uitkeringen	+ 0,50%/jaar	
Forfaitaire bedragen en minimumuitkeringen	+ 1,00%/jaar	
Macro - economische hypothesen		
- Middellange termijn: Federaal Planbureau, "Economische vooruitzichten 2009 -2014", mei 2009		
- Lange termijn : - structurele werkloosheidsgraad: 8% van de beroepsbevolking		
- productiviteit per werkende en loonstijging: + 1,50%/jaar		

Niet alleen de hypothesen zijn exogeen. Ook de instrumenten, die het beleid kan hanteren om bij te sturen, zijn zoveel als mogelijk opgenomen als exogene sleutelparameters. Wanneer die parameters niet veranderen bekomen we een simulatie bij constante wetgeving.

Het sociaal economisch gedrag wordt in het algemeen constant gehouden, maar houdt toch rekening met bepaalde trends (zoals de toenemende activiteit van de vrouw) en met gedragsver-

anderingen te wijten aan hervormingen (zoals de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd van de vrouw alsook die van het brugpensioen ten gevolge van het Generatiepact).

In Tabel 1 worden de hypothesen van het referentiescenario opgesomd. Bij de bespreking van de verschillende scenario's, wordt er dieper ingegaan op de invloed van sommige hypothesen op de bekomen resultaten.

Wat betreft de levensverwachting wordt er aangenomen dat die blijft toenemen, en dat vooral op hogere leeftijden; bijvoorbeeld op 65 jaar: met 5,5 jaar voor de man (van 82,2 jaar in 2007 tot 87,7 jaar in 2060) en met 6,4 jaar voor de vrouw (van 85,9 jaar in 2007 tot 92,3 jaar in 2060). Hierdoor zouden grotere aantallen gepensioneerden hogere leeftijden bereiken en daardoor langer 'verblijven' in de pensioenregeling, waardoor hun pensioen achterop geraakt t.o.v. de welvaartstoename van de werkende bevolking. Vandaar het belang van 'welvaartsaanpassing van het pensioen doorheen de opeenvolgende leeftijden'.

In dat kader definieert de wet van 23 december 2005 (betreffende het Generatiepact) het beginsel van binding van de sociale uitkeringen aan de algemene welvaartsevolutie, bovenop de automatische prijsindexering, volgens een procedure in twee stappen.

In een eerste fase bepaalt de wet hoe de grootte van de enveloppe moet worden berekend. Die moet minimaal overeenstemmen met «de som van volgende geraamde uitgaven in alle takken van de sociale zekerheid» zowel in de werknemersregeling als in de regeling der zelfstandigen: een jaarlijkse verhoging met 1,25% van de grenzen in aanmerking genomen voor de berekening van de inkomensvervangende uitkeringen en van het minimumrecht per loopbaanjaar, met 1% van alle forfaitaire uitkeringen en met 0,5% van alle inkomensvervangende uitkeringen uitgezonderd de forfaitaire uitkeringen. Die wettelijke percentages zijn gedefinieerd los van de loonevolutie.

In een tweede fase beslist de regering over de grootte van de enveloppe en hoe die enveloppe zal worden verdeeld: een wijziging van een plafond, een inkomensdrempel of van een al dan niet minimale uitkering. Die beslissing wordt voorafgegaan door een gezamenlijk advies van de Nationale Arbeidsraad (NAR) en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (CRB), voor wat betreft de werknemersregeling, en een gezamenlijk advies van het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, voor wat betreft de regeling der zelfstandigen.

De vooruitzichten houden rekening met de maatregelen voorzien in de opeenvolgende enveloppen tot en met 2010, alsook met de maatregelen beslist op eigen initiatief van de regering. Voor de daarop volgende jaren (vanaf 2011) zijn de socialezekerheidsuitkeringen gebonden aan de welvaart overeenkomstig de wettelijke regels voor de 'berekening' van de enveloppe (dus 1,25%, 1% en 0,5%).

In de mate dat de regering vrij is de welvaartsenveloppen in meerdere of mindere mate toe te wijzen aan sommige uitkeringen of sommige categorieën van uitkeringsgerechtigden, ongeacht de SZ-tak, maar telkens binnen de enveloppe gedefinieerd per regeling, kunnen de uitgaven in elke SZ-tak dan ook verschillen van die opgenomen in deze vooruitzichten.

2. Analyse van alternatieve scenario's

De kracht van het model MALTESE bestaat ondermeer uit de analyse van alternatieve scenario's, om na te gaan in welke mate de kost van de vergrijzing gevoelig is aan een andere loonevolutie of hogere werkgelegenheidsgraad, of andere welvaartsaanpassingen, eventueel een verandering van de berekeningsregels. De resultaten van het model zijn aldus projecties, en tevens een verkenning van mogelijk toekomstige evoluties, om zo toekomstige problemen te situeren maar ook manoeuvreerruimten te identificeren, en dit telkens binnen een duidelijk gedefinieerd kader.

Hierna worden de resultaten van het referentiescenario vergeleken met die van een alternatief scenario met hogere productiviteitsgroei en vervolgens een scenario met hogere werkgelegenheid. Bijzondere aandacht zal besteed worden aan de evolutie van de benefit ratio als eerste benadering van de sociale houdbaarheid van het pensioen, het thema dat centraal staat in de analyse met behulp van het model MIDAS in het tweede deel van deze Working Paper.

Bij onderhavige analyse worden vooral figuren gebruikt omdat zij evoluties over een lange periode 2000-2060 overzichtelijk kunnen voorstellen. Bovendien is de analyse bondig en beperkt tot de belangrijkste evoluties.

2.1. Scenario met hogere productiviteitsgroei in vergelijking met het referentiescenario (van de SCvV, editie 2009)

Zoals aangeduid in Tabel 1 wordt de loontoename van de middellangetermijnvooruitzichten 2009-2014 (mei 2009) overgenomen. In het referentiescenario wordt er vervolgens verondersteld dat de loontoename van 1,25% in 2014 geleidelijk verhoogt tot 1,5% vanaf 2018. In het alternatief scenario zou de arbeidsproductiviteit en de loontoename verder verhogen tot 1,75 % vanaf 2021.

Het sociaal beleid is in beide scenario's afgesteld op de wet van 23 december 2005 met betrekking tot het Generatiepact: een jaarlijkse verhoging met 1,25% van de loongrenzen en het minimumrecht, met 1% van de minima en forfaitaire bedragen en met 0,5% van alle overige niet-forfaitaire uitkeringen. In het referentiescenario komt die welvaartsbinding overeen met welvaartsaanpassingen die respectievelijk 0,25% (1,5-1,25 voor de loongrenzen en het minimumrecht), 0,5% (1,5-1 voor de minima en forfaitaire bedragen) en 1% (1,5-0,5 voor alle overige niet-forfaitaire uitkeringen) losgekoppeld zijn t.o.v. de loonevolutie. In het alternatief scenario waar de jaarlijkse loontoename 0,25% hoger is zullen de sociaal gerechten, relatief ten opzichte van de welvaart van de werknemers, jaar na jaar 0,25% meer achterstand oplopen dan in het referentiescenario, want de wet voorziet geen binding tussen de welvaartsaanpassingen en de loontoename.

Tabel 2 Budgettaire kosten van de vergrijzing, toename in % van het bbp, tussen 2008 en 2060

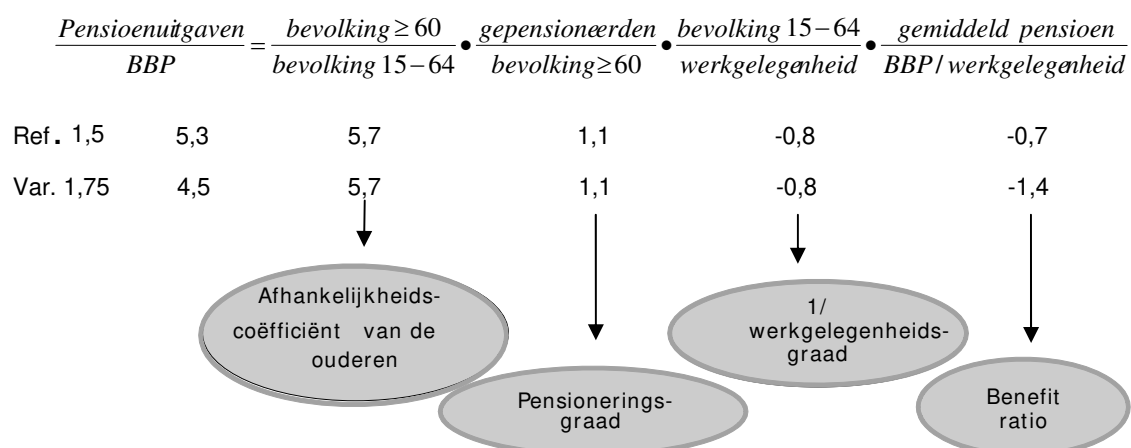
	Referentiescenario (1,5% loontoename)	Variant hogere productiviteitsgroei (1,75% loontoename)
Pensioenen (alle regelingen)	5,3	4,5
Geneeskundige zorgen	4,2	4,2
Overige	-1,4	-1,7
Totaal	8,2	7,0

Bron: Jaarverslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing, editie van juni 2009

Volgens het jaarverslag van de SCvV, editie van juni 2009, zouden in het referentiescenario de uitgaven voor alle pensioenen, inclusief die ten laste van de overheid, toenemen met 5,3% van het bbp tussen 2008 en 2060 (zie Tabel 2). De uitgaven voor geneeskundige zorgen zouden toenemen met 4,2% van het bbp. De overige sociale prestaties verminderen hun aandeel in het bbp met 1,4%, waarvan 0,4% voor kinderbijslag en 0,8% voor werkloosheid, brugpensioenen en tijdskrediet. Van de totale toename van de uitgaven voor sociale prestaties, namelijk 8,2% van het bbp, vertegenwoordigen de pensioenuitgaven omzeggens tweederde.

In de variant met een jaarlijkse loonstijging van 1,75% vanaf 2021, zou de totale kost van de vergrijzing nog toenemen met 7% van het bbp, 1,2 procentpunt minder dan in het referentiescenario. De belangrijkste correctie gebeurt in de uitgaven voor pensioenen: van 5,3% van het bbp in het referentiescenario naar 4,5% in de variant.

Om een beter inzicht te verwerven in de 5,3% respectievelijk 4,5% bijkomende pensioenuitgaven worden die uitgaven in Figuur 2 opgesplitst in zijn samenstellende componenten.

Figuur 2 Meeruitgaven voor pensioenen tussen 2008 en 2060, in % van het bbp

Overeenkomstig de geraamde budgettaire kosten van de vergrijzing in het Jaarlijks Verslag van de SCvV, editie 2009.

Louter omwille van demografische ontwikkelingen zouden de pensioenuitgaven stijgen met 5,7% van het bbp, wanneer de andere componenten niet veranderen. Dat is de demografische uitdaging.

De pensioneringsgraad zorgt voor 1,1% bijkomende uitgaven. De toenemende beroepsdeelname van de vrouw sedert de jaren 60 opent voor een toenemend aantal vrouwen het recht op een eigen rustpensioen. Vandaar dat in de toekomst steeds frequenter één gepensioneerde met een gezinspensioen zal vervangen worden door twee gepensioneerden, man en vrouw, met elk hun eigen pensioen (fenomeen ontdubbeling van het gezinspensioen).

De bevolking van 15 tot 64 jaar gedeeld door de totale werkgelegenheid, of 1/ werkgelegenheidsgraad draagt bij tot de financiering van de vergrijzing en vermindert de meerkost voor pensioenen met 0,8% van het bbp.

De evolutie van de benefit ratio zorgt voor een daling van de meerkost met 0,7% van het bbp in het referentiescenario en zelfs met 1,4% in de variant met een hogere loontoename.

Wat betekent die daling van de benefit ratio?

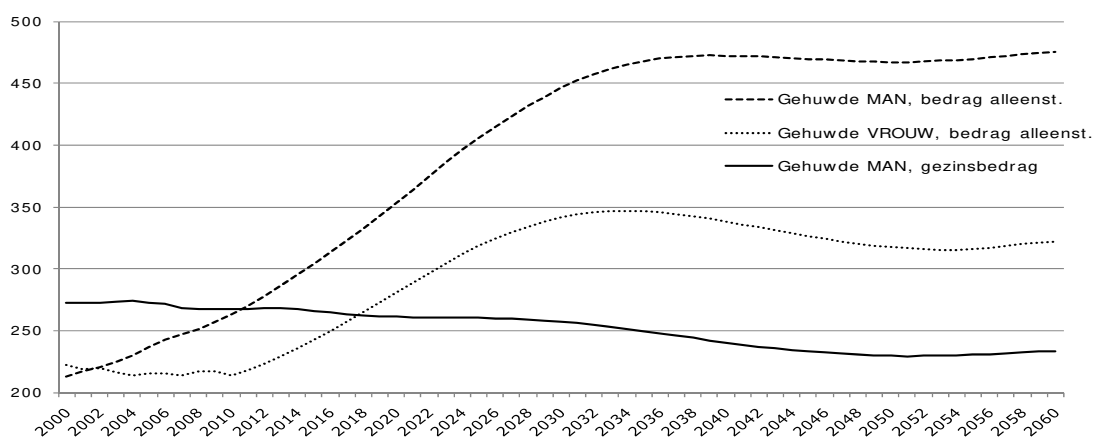
Omdat de pensioenen van de overheid een perequatie genieten zal dat achterop geraken van het gemiddeld pensioen t.o.v. het loon (meer bepaald het bbp per werkende) zich vooral manifesteren in de pensioenregeling voor zelfstandigen en die van de werknemers. Ruim 70% van de toekomstige gepensioneerden zullen het werknemersstatuut hebben, vandaar dat we hierna de evolutie van de benefit ratio in de werknemersregeling analyseren.

De benefit ratio wordt beïnvloed door het sociaal-economisch gedrag van de toekomstige gepensioneerden, de wijze waarop het pensioen van de nieuwe generaties wordt berekend en de welvaartsbinding van de pensioenen.

2.1.1. Daling benefit ratio te wijten aan de ontdubbeling van het gezinspensioen

Vanaf 2010 stijgt het aantal ouderen, maar het aantal gepensioneerden stijgt sterker (bijdrage van 1,1% van het bbp in de kosten van de vergrijzing, zie Figuur 2). De nieuwe generaties gepensioneerden zijn tevens andere generaties, namelijk koppels dubbelverdieners waarbij de vrouw steeds talrijker haar eigen pensioenrechten heeft opgebouwd.

Figuur 3 Ontdubbeling gezinspensioen: aantal gepensioneerden per pensioenstatuut, x1000



Figuur 3 illustreert dat het koppel met één gezinspensioen berekend aan 75% (volle lijn), steeds meer zal vervangen worden door nieuwe generaties gehuwde koppels van tweeverdieners, met elk hun eigen pensioen berekend aan 60%.

Het gezamenlijk pensioen van het koppel met elk hun eigen pensioen was in 2006 amper 9% hoger dan het pensioen uitgekeerd aan het gezinshoofd (met echtgenote ten laste).

In 2060, zou het gezamenlijk pensioen van het koppel dubbelverdieners, dat geteld is voor twee pensioengerechtigden, 32% hoger zijn dan het pensioen van het gezinshoofd met echtgenote ten laste en geteld voor één pensioengerechtigde. Dus indien het gezinspensioen gelijk gesteld wordt aan 100 dan bedraagt het gezamenlijk pensioen van het koppel dubbelverdieners 132, maar per gepensioneerde bedraagt dat pensioen nog maar 66. Dit geeft een idee van de mate waarin de ontubbeling van het gezinspensioen bijdraagt tot een ‘mechanische’ daling van de benefit ratio.

2.1.2. De ‘benefit ratio per pensioenstatuut’ neemt toe

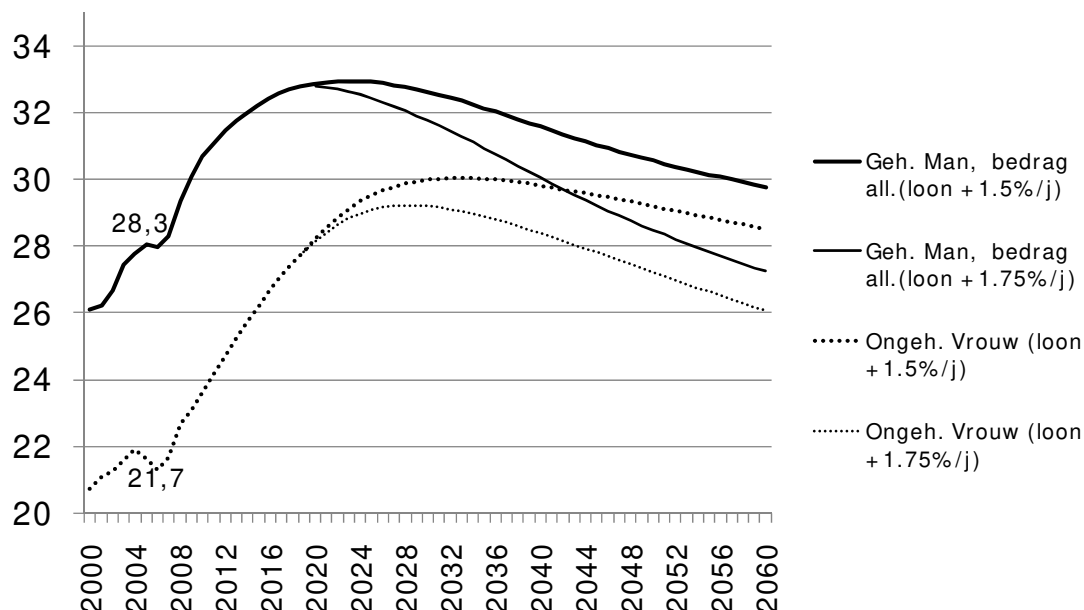
Hierna wordt niet langer de ‘globale’ benefit ratio maar de benefit ratio in een bepaald pensioenstatuut bestudeerd, met name het pensioen t.o.v. het brutoloon. Figuur 4 illustreert het verloop van het gemiddeld pensioen van de twee meest voorkomende pensioenstatuten: dat van de gehuwde man met het bedrag alleenstaande en dat van de ongehuwde vrouw.

Alhoewel de ‘globale’ benefit ratio in het referentiescenario 0,7 procentpunt lager is in 2060 t.o.v. 2008 (zie Figuur 2), is dat niet het geval voor de ‘benefit ratio per statuut’.

Voor de gehuwde man met het bedrag alleenstaande zou die ratio toenemen van 28,3% in 2007 tot 32,9% in 2020 om vervolgens te verminderen tot 29,8% in 2060. Enkel in de variant met een hogere loonevolutie is de benefit ratio van de man vanaf 2052 lager dan in 2007.

De ongehuwde vrouw verbetert haar pensioen van 21,7% van het brutoloon in 2007 tot 30% in 2040 om vervolgens te dalen tot 28,5% in 2060 in het referentiescenario en tot 26,1% in de variant.

Figuur 4 Gemiddeld pensioen in % van het brutoloon, uitgedrukt per pensioenstatuut



De benefit ratio per pensioenstatuut wordt bepaald door het pensioen van de nieuw gepensioneerden en door de jaarlijkse welvaartsaanpassingen van het pensioen van de overige gepensioneerden.

2.1.3. Evolutie van de benefit ratio voor de nieuw gepensioneerden

Voor de berekening van het werknemerspensioen worden over de lengte van de loopbaan, gaande van t-1 het laatst verdiende brutoloon, tot maximum t-45 jaar voor een volledige loopbaan, de verdiende lonen eerst begrensd tot de loongrens van het jaar dat het loon verdiend is. Vervolgens worden die begrensde lonen vermenigvuldigd met de tussentijdse prijsevolutie zodat ze uitgedrukt zijn aan de prijs van het jaar t-1, en tenslotte gesommeerd over de lengte van de loopbaan, waarbij ieder jaarloon meetelt voor 1/45^{ste}.

Vervangingsratio

Loon verdiend tijdens de loopbaan *i* begrensd tot loongrens in het jaar *i* en getoetst aan het minimumrecht van het jaar *t*

$$\text{pensioen}_t = 60\% \cdot \sum_{i=t-45}^t \frac{W_i}{45} \cdot r_i$$

75% voor gezinshoofd in vaste prijs van t-1
 lengte volledige loopbaan

Het aldus verkregen basisloon wordt vervolgens vermenigvuldigd met de vervangingsratio van 60%, behalve in het geval van het gezinshoofd die omwille van de echtgeno(o)t(e) ten laste het percentage van 75% geniet. Het is duidelijk dat via die formule het pensioen wordt beïnvloed én door de historische loonevolutie én door de historische evolutie van de loongrens.

a. De historische loonevolutie verbetert gedurende enkele decennia de benefit ratio van het nieuw berekend pensioen.

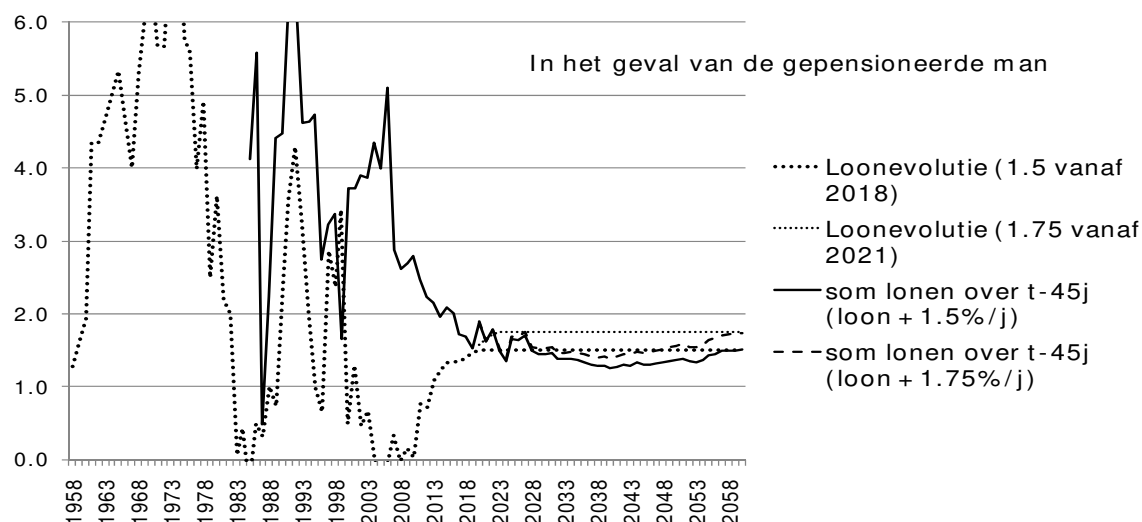
Figuur 5 illustreert de historische evolutie van het loon $W_i \cdot r_i$ (stippellijn) omgezet in een vaste prijsindex. De volle lijn toont de evolutie van de gesommeerde lonen over 45 jaar waarbij ieder jaarloon voor $1/45^{\text{ste}}$ wordt meegeteld:

$$i = \sum_{t-45}^t \frac{W_i}{45} \cdot r_i$$

De figuur toont duidelijk hoe het gesommeerde loon met meer dan 30 jaar vertraging de loonevolutie uit het verleden volgt, weliswaar afgevlakt omdat het een gemiddeld loon is over 45 jaren.

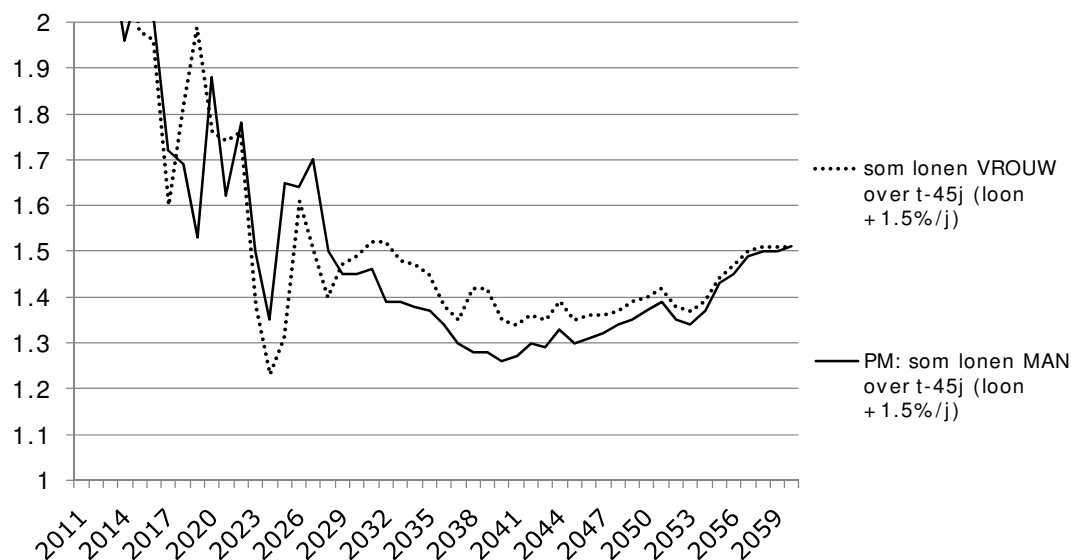
Omwille van die vertraagde invloed van de loonevolutie op het nieuw berekend pensioen zal de benefit ratio tijdens de periode 2000-2025 toenemen. Nadien zal die ratio terug afvlakken, des te meer naarmate de loonevolutie hoger zou zijn dan het stijgingsritme van het gesommeerde loon. Dat is het geval tijdens de periode 2029-2056 in het referentiescenario en omzeggens vanaf 2023 tot 2056 in de variant met jaarlijks 1,75% loonstijging.

Figuur 5 Invloed loonevolutie: reële toename van het brutoloon en van het gesommeerde brutoloon over t-45jaar, in %



De sterke loonevolutie vanaf het begin van de jaren 60 tot begin de 80' jaren maakt dat het gesommeerde loon boven de 3% uitstijgt en dat tot in 2006. Vervolgens daalt het gesommeerde loon van 5% in 2006, 2,7% in 2009, 2% in 2015 en tot 1,5% in 2019 onder invloed van de loonvertraging sedert de tweede helft van de jaren 80. Pas in 2056, na ruim 35 loopbaanjaren met een loonstijging van 1,5% (hypothese in het referentiescenario) bereikt ook het gesommeerde loon datzelfde stijgingsritme van 1,5%. In de variant, wanneer de loonevolutie versnelt van 1,5% naar 1,75% (fijne - i.p.v. dikkere stippellijn), duurt het ook tot op het einde van de periode alvorens het gesommeerde loon de 0,25% verhoging heeft ingehaald (streepjes lijn i.p.v. volle lijn).

Figuur 6 Invloed loonevolutie: toename gesommeerd brutoloon van de vrouw over t-45jaar vergeleken met die van de man, in %



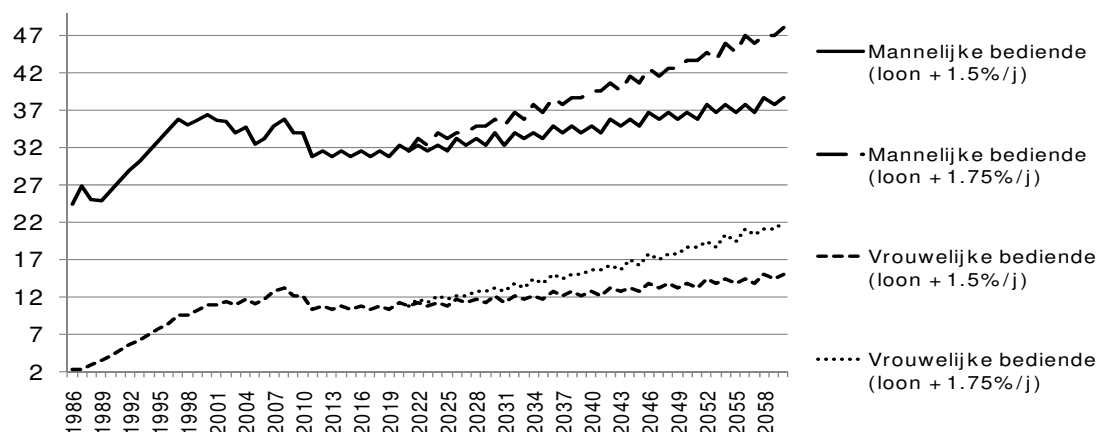
In Figuur 6 wordt de evolutie van de gesommeerde lonen over 45 jaar, ditmaal van de vrouw, vergeleken met die van de man.

Het gesommeerde loon van de nieuwe generaties gepensioneerde vrouwen wordt beïnvloed door twee maatschappelijke ontwikkelingen. Vooreerst zullen de opeenvolgende nieuwe generaties vrouwen steeds talrijker hoger geschoold zijn met een beter betaalde job dan de vorige generaties waardoor een inhaalbeweging op gang komt t.o.v. de man (in de figuur tijdens de periode 2030-2050). Maar tegelijkertijd hebben die nieuwe generaties steeds talrijker deeltijds gewerkt, vooral sedert de tweede helft van de jaren 70, hetgeen het stijgingsritme van het gesommeerde loon dan weer afremt tot 2030.

b. De evolutie van de loongrens heeft in het algemeen een afremmende invloed op de benefit ratio

Onderstaande figuur illustreert het procentueel aantal werknemers wiens verdiensten in het jaar t hoger zijn dan de loongrens van het jaar t . In dat geval wordt niet het verdiende loon maar de loongrens aangerekend bij de pensioenberekening. We tonen het geval van de mannelijke bediende en dat van de vrouwelijke bediende; de twee beroepstatuten die het meest getroffen worden door de loongrens².

² Om het gewicht van de lonen die hoger respectievelijk lager zijn dan de loongrens te berekenen wordt een verdeling van de inkomens per loonklasse gebruikt, vanaf 1982 geobserveerd volgens geslacht en beroepsstatuut (arbeider of bediende). Voor de toekomstige jaren wordt de vorm van de laatst geobserveerde verdeling constant verondersteld.

Figuur 7 Procentueel aantal werknemers die meer verdienen dan de loongrens


Tot en met 1980 was de loongrens voor de berekening van de bijdragen dezelfde als die voor de pensioenberekening: onbegrensd voor de arbeiders en begrensd voor de bedienden. Toen in 1981 de loongrenzen voor bijdrageheffing werden opgetrokken en vervolgens afgeschaft, werd het uitkeringsplafond losgekoppeld voor de bedienden en ingevoerd voor de arbeiders.

Vanaf 1981 tot en met 1998 is de loongrens in de pensioenregeling enkel aangepast geweest aan de prijsstijgingen zodat de verdiensten van een toenemend gedeelte werknemers boven de loongrens stegen: van 24% van de mannelijke bedienden in 1986 tot 35% in 1998. Tijdens de periode 2001-2010 is de loongrens tijdelijk iets sterker verhoogd dan de loonevolutie. En vanaf 2011 stijgt de loongrens met 1,25% door toepassing van het wettelijk percentage voorzien in het Generatiepact. Dat de lijnen gerafeld zijn heeft te maken met de verhogingen van de loongrens die om de twee jaren ingaan.

Wanneer de loonevolutie sterker toeneemt dan 1,25% stijgt opnieuw het percentage werknemers dat meer verdient dan de loongrens: in het geval van de mannelijke bediende van 31% in 2017 tot ruim 38% in 2060 volgens het referentiescenario, of zelfs tot 48% in 2060 wanneer de loonevolutie zou toenemen met 1,75% zoals in de variant.

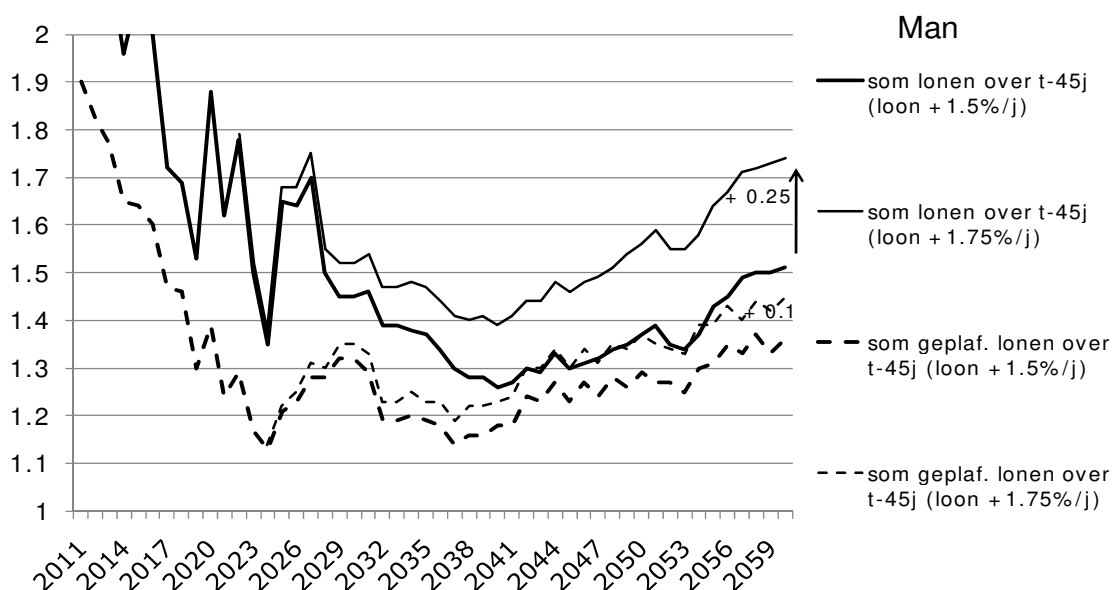
Ook voor de vrouwelijke bediende wordt de invloed van de loongrens steeds belangrijker; dat was zeker het geval tijdens de voorbije 25 jaren (van 2,3% in 1986 tot 12,2% in 2010).

Figuur 8 vergelijkt de evolutie van het gesommeerde loon (volle lijn) -komt overeen met de volle lijn in Figuur 5 maar ditmaal uitvergroet- met het gesommeerde 'begrensd' loon (streepjes lijn), telkens opgeteld over t-45jaar, en in geval van een beroepsloopbaan van de man. Beide evoluties worden getoond in een minder dikke lijn vanaf 2021, in geval van de hogere loonstijging in de variant.

De afstand tussen beide lijnen (volle lijn t.o.v. streepjes lijn) illustreert de belangrijke invloed van de historische evolutie van de loongrens op de toekomstige pensioenberekening. Enkel re-

kening houdend met de historische loonevolutie zou de toename van het pensioen van de man jaarlijks meer dan 1,5% bedragen tot 2028 (volle lijn). Maar onder invloed van de geblokkeerde loongrens tijdens de periode 1981-1998 wordt die toename naar beneden gedrukt tot onder de 1,3% (streepjes lijn). Het verschil tussen beide toenamepercentages stijgt van 0,25% in 2014 tot 0,42% in 2027.

Figuur 8 Invloed van de loongrens: jaarlijkse toename van de gesommeerde lonen respectievelijk van de gesommeerde 'begrensde' lonen over de voorbije 45 jaar, in %



Vervolgens daalt dat verschil tot amper 0,04 procentpunten in 2046 omdat de loongrens tijdens de periode 2001-2011 zelfs vlugger toeneemt dan het loon (zie Figuur 7) en naarmate er steeds minder jaren van vóór 1999 deel uitmaken van het gesommeerde 'begrensde' loon. Omdat de loongrens vanaf 2015 trager evolueert dan de loonevolutie stijgt opnieuw het aantal werknemers dat meer verdient dan de loongrens (zie vette lijn in Figuur 7) waardoor de invloed van de loongrens opnieuw toeneemt na 2046.

Op het einde van de periode, na ruim 35 jaar met 1,5% loongroei, bereikt het gesommeerde loon ook 1,5%. Maar omwille van de tragere toename van de loongrens (1,25% i.p.v. 1,5%) bereikt de som van de geplafonneerde lonen 1,35%, dus een inlevering van 0,15% in het referentiescenario. De volledige invloed van de loongrens op het pensioen komt pas na 45 jaar op kruissnelheid.

In de variant met 1,75% loonstijging vanaf 2021 duurt het 35 jaar alvorens die stijging volledig wordt ingehaald in de gesommeerde lonen (pijl in volle lijn) terwijl de som van de geplafonneerde lonen pas na 40 jaar met amper 0,10% verbetert.

Het stijgingsritme van het toekomstige pensioen van de man zal vertragen, onder invloed van de loonvertraging vanaf de tweede helft van de jaren 80 en wordt daarenboven nog eens afgeremd omwille van de geblokkeerde loongrens tijdens de periode 1981-1998. Vandaar dat het

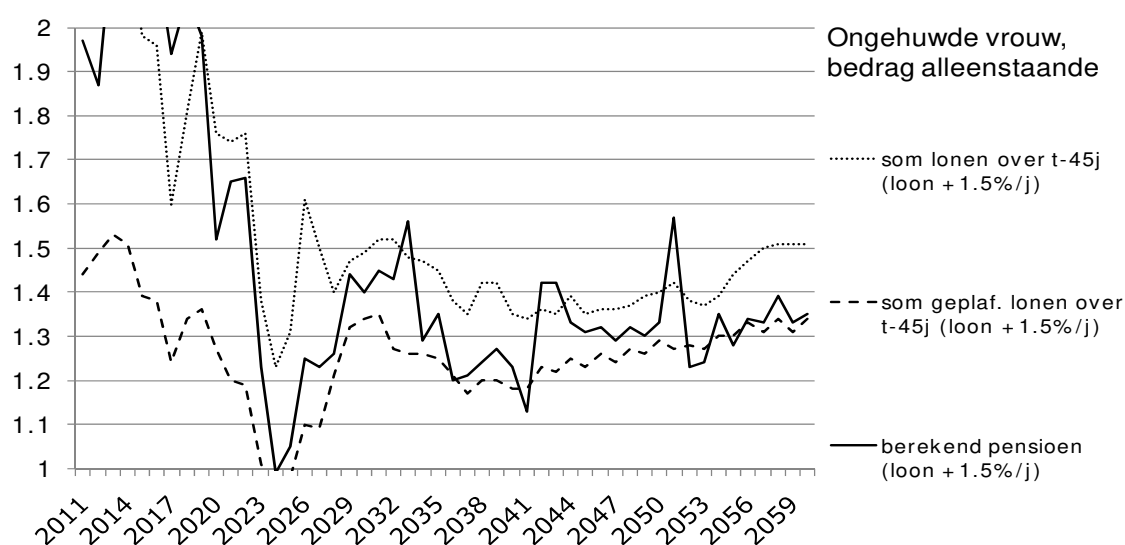
groeiritme van het nieuw berekend rustpensioen van de man vertraagt van 1,9% in 2011 tot onder de 1,2% tijdens de periode 2030-2040. Vervolgens zal het stijgingsritme van het nieuw berekend rustpensioen hernemen al naargelang de hypothese inzake loonevolutie (1,5% vanaf 2018 of 1,75% vanaf 2021).

Zoals we hierna zullen zien in Figuur 10 belet dit niet dat de benefit ratio hoger kan zijn dan vandaag omdat die ratio het pensioen vergelijkt met het courante loon (en niet met het gesommeerde loon zoals in vorige figuren).

c. De benefit ratio van de vrouw zal de komende jaren toenemen dankzij de verlenging van haar beroepsloopbaan in beter betaalde jobs.

In volgende Figuur 9 wordt, telkens overeenkomstig het referentiescenario, de evolutie van de gesommeerde lonen over 45 jaar van de vrouw vergeleken met de gesommeerde ‘geplafonneerde’ lonen over 45 jaar en vervolgens met het uiteindelijk berekend pensioen dat beïnvloed is door haar sociaal-economisch gedrag.

Figuur 9 Invloed van de loongrens en het sociaal-economisch gedrag op het pensioen van de vrouw, toename in %

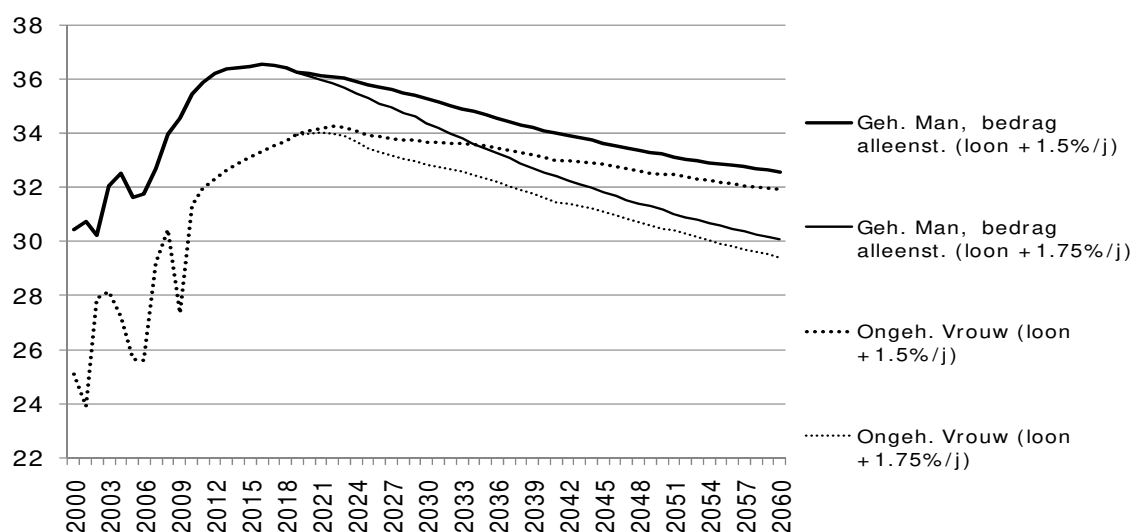


De nieuwe generaties gepensioneerde vrouwen, steeds hoger geschoold en met verdiensten die steeds meer convergeren met het loon van de man, worden daarom relatief sterker getroffen door de loongrens (zie afstand tussen stippellijn en streepjes lijn). Tot 2025 wordt het stijgingsritme van het pensioen van de nieuwe generaties mannen jaarlijks afgeremd met gemiddeld 0,34%. In het geval van de vrouw zou dat gemiddeld 0,54% bedragen over de periode 2011-2025. Bovendien wordt het verlies te wijten aan het deeltijds werken slechts in beperkte mate gecompenseerd (soms via gelijkstelling in geval van onvrijwillige werkloosheid, loopbaanonderbreking, tijdskrediet en of bonusjaren voor opvoeding van kinderen).

En toch zal de vrouw haar pensioen sterk verbeteren dankzij de verlenging van de loopbaan (zie volle lijn t.o.v. streepjeslijn in Figuur 9).

Volgende figuur toont de evolutie van het nieuw berekend pensioen in procent van het loon, met name de benefit ratio van de nieuw gepensioneerde gehuwde man met het bedrag alleenstaande en van de nieuw gepensioneerde ongehuwde vrouw. Deze figuur weerspiegelt de samenvatting van de hiervoor uiteengezette analyse.

Figuur 10 Gemiddeld pensioen van de nieuwe intredes in % van het brutoloon



Tot 2015 stijgt het nieuw berekend rustpensioen sneller dan de loonevolutie van de werknemers, die in het recent verleden amper 1% bedroeg. Dus stijgende benefit ratio: van 34% in 2008 tot 36,5% in 2015 in geval van de gepensioneerde man. Nadien vertraagt de stijging van het rustpensioen tot onder de 1,5% loonevolutie, zodat de benefit ratio opnieuw afneemt tot 32,6% in 2060 in geval van 1,5% loongroei (vette volle lijn) en tot 30% in de variant met 1,75% loontoe name (dunne volle lijn).

In het geval van de nieuwe generaties vrouwen is er aanvankelijk een inhaalbeweging t.o.v. de man tot in 2020 en vervolgens daalt de benefit ratio minder snel. In haar geval evolueert de ratio van 30,4% in 2008 tot 34% in 2020 en vervolgens tot 31,9% in 2060 in geval van de 1,5% loongroei (vette stippellijn) en tot 29,4% in de variant met 1,75% loontoe name (dunne stippellijn).

Alhoewel het pensioen in de variant hoger zal zijn, is de ontkoppeling t.o.v. de welvaart van de werknemers groter, waardoor de 'relatieve welvaart' vermindert in de variant.

2.1.4. Benefit ratio gevoeliger aan welvaartsaanpassingen naarmate het pensioen veroudert

Eens het pensioen berekend wordt het aangepast aan de prijsevolutie en aan de welvaartstoename, dat laatste om de ‘erosie van het pensioen doorheen de verblijfsduur van de gepensioneerden’ te compenseren.

Om het begrip ‘erosie van het pensioen doorheen de verblijfsduur’ te verduidelijken volgt hier een voorbeeld.

Nemen we even als voorbeeld dat het pensioen van de nieuw gerechtigde steeds 1,3%³ hoger is dan het pensioen van de nieuw gerechtigde van het vorige jaar. Dan kan het pensioen van een oudere generatie (Ba) uitgedrukt worden t.o.v. het nieuw berekend pensioen (B0) met volgende formule, waarbij de verblijfsduur varieert van 0 tot a jaren:

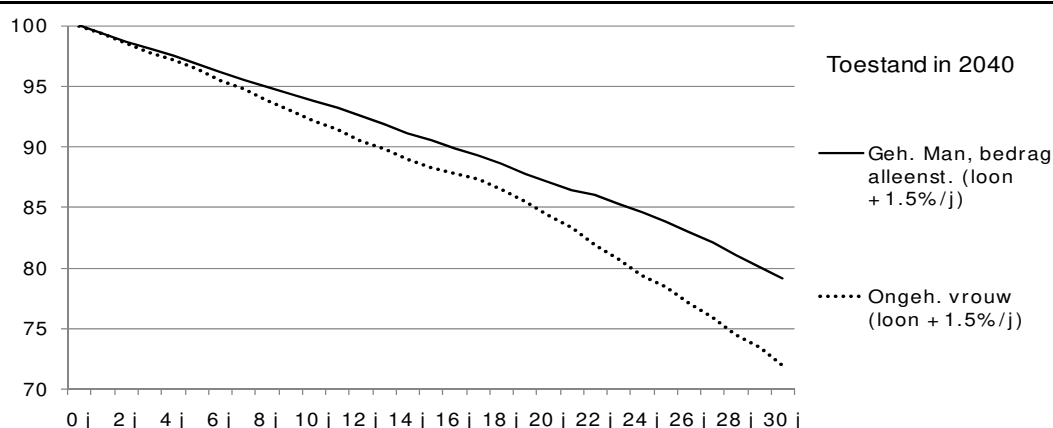
$$B_a = B_0 \cdot \prod_a \frac{(1 + 0.005)}{(1 + 0.013)}$$

Voor ieder bijkomend jaar verblijf in de pensioenregeling verliest de gepensioneerde 1,3% t.o.v. de één jaar jongere generatie, en deze laatste op zijn beurt t.o.v. de één jaar jongere generatie, enz... Dat verlies wordt gedeeltelijk gecompenseerd door ieder bijkomend jaar van verblijf in de pensioenregeling een welvaartsaanpassing toe te kennen. In onze projecties wordt er verondersteld dat die aanpassing jaarlijks 0,5% zou bedragen, zodat het verlies beperkt wordt tot 0,8% per bijkomend jaar verblijf in de pensioenregeling.

Volledigheidshalve moet hier opgemerkt worden dat, hoe hoger de stijging van het rustpensioen van de nieuwe generaties is, des te groter is ook het achterop geraken van het pensioen doorheen de verblijfsduur van de gepensioneerde, wanneer de jaarlijkse welvaartsaanpassingen gelijk blijven aan 0,5%.

Figuur 11 illustreert de spreiding van het pensioen van de opeenvolgende generaties (verblijfsduur van de gepensioneerden), toestand in 2040 in het referentiescenario.

³ De gemiddelde toename van het nieuw berekend pensioen van de man bedraagt 1,3% per jaar tijdens de periode 2011-2060 in het referentiescenario. Voor de ongehuwde vrouw bedraagt die toename gemiddeld 1,5%.

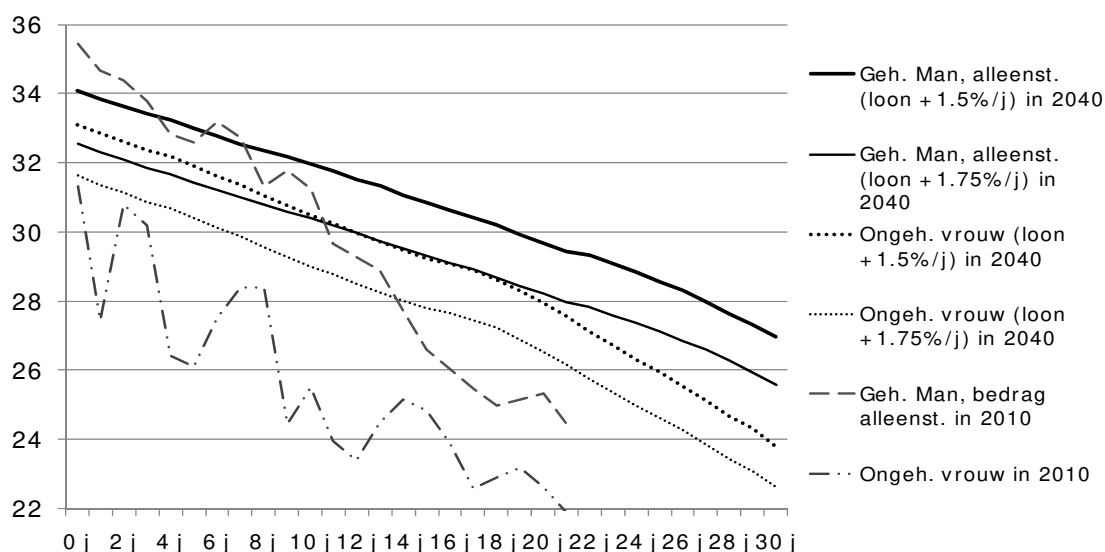
Figuur 11 Het gemiddeld pensioen per generatie in % van het nieuw berekend pensioen (=100)

In het geval van de gehuwde man, bedrag alleenstaande (volle lijn), is het rustpensioen na 30 jaar nog gelijk aan 79% van het rustpensioen van de nieuw gepensioneerde man omwille van de gedeeltelijke welvaartsbinding (jaarlijks 0,5% volgens het Generatiepact).

In het geval van de ongehuwde vrouw, bedrag alleenstaande (stippellijn) is het rustpensioen na 30 jaar gelijk aan 72% van het rustpensioen van de nieuw gepensioneerde vrouw; het verschil tussen de stijging van het telkens nieuw berekend pensioen enerzijds en de 0,5% welvaartsaanpassingen anderzijds is hier groter dan in het geval van de man.

Omdat bij hypothese de welvaartsaanpassingen gedurende 30 jaar jaarlijks 0,5% bedragen (de wettelijke percentages in het Generatiepact) en dat gelijk voor alle leeftijden, terwijl het pensioen van de nieuwe generaties tijdens die periode toeneemt met 1,1% tot 1,3% (zie som geplafonneerd loon in Figuur 8), verlopen de curven (in 2040 na 30 jaar toepassing) omzeggens vlak naar beneden (zie Figuur 11). Gedurende 30 jaar is de loskoppeling van de welvaartsbinding t.o.v. het loon bijna constant (0,6% tot 0,8%). De welvaartsaanpassingen van het voorbije decennium waren daarentegen toegespitst op de kleinste pensioenen en proportioneel hoger naarmate het pensioen langer geleden was ingegaan, zodat het pensioen vooral op hogere leeftijden werd verhoogd.

Figuur 12 toont de spreiding van het pensioen over de verblijfsduur van de gepensioneerden, maar ditmaal uitgedrukt t.o.v. het brutoloon; dus de benefit ratio per generatie.

Figuur 12 Benefit ratio per generatie (verblijfsduur in de regeling): toestand in 2040 en in 2010


In 2040 zou het rustpensioen van de gehuwde man bedrag alleenstaande, *gemiddeld* over alle generaties, 31,8% van het brutoloon bedragen in het referentiescenario en 30,4% in de variant met 1,75% loonstijging. Figuur 12 illustreert dat er achter die gemiddelde benefit ratio een waaijer van pensioenbedragen schuilgaat: gaande van 34,1% voor de nieuw gepensioneerd (vette volle lijn) tot 27% van het brutoloon voor de man die 30 jaar vroeger werd gepensioneerd. In geval van de variant zou het pensioen van diezelfde man met ingangsjaar t-30 nog 25,5% van het brutoloon bedragen (dunne volle lijn). Ook de 95 jarige vrouw heeft amper 24% van het gemiddelde loon in het referentiescenario (vette stippellijn) en 22,6% in de variant (dunne stippellijn). In vergelijking met de toestand in 2010 is de benefit ratio nochtans niet lager behalve voor de jongste generaties mannen.

De jaarlijkse welvaartsaanpassing met 0,5%, en dat over de gehele duur van het pensioen, terwijl het loon sedert geruime tijd matig toeneemt waardoor ook het stijgingsritme van het pensioen van de nieuwe generaties wordt gematigd, zorgen voor het vlakke verloop van de curven in 2040. De curve voor 2010 heeft daarentegen een sterkere helling omdat het pensioen van de opeenvolgende generaties beïnvloed is door de hoge loonstijging van het verleden (zie Figuur 5) terwijl de welvaartsaanpassingen meer achterblijven op die pensioentoe name dan in 2040. De helling is nog sterker in het geval van de vrouw waar iedere nieuwe generatie haar pensioen bijkomend verbetert met een langere loopbaan. De schommelingen van de benefit ratio van de vrouw in 2010 zijn te wijten aan het pensioneringsgedrag tijdens de jaren dat de wettelijke pensioneringsleeftijd werd verhoogd (in 1997, 2000, 2003, 2006 en 2009 volgens de Pensioenwet van 1996): de nieuwe pensioengerechtigden van die jaren hebben een hoger pensioenbedrag dan het gemiddelde want zij voldoen aan de loopbaanvereiste van minstens 35 loopbaanjaren.

Bovendien wordt de gemiddelde benefit ratio beïnvloed door de spreiding van de gepensioneerden over de opeenvolgende generaties: die gemiddelde ratio zal zich in 2020 eerder op een

jongere leeftijd situeren, na een decennium van talrijke nieuwe generaties gepensioneerden, en 10 jaar later op een hogere leeftijd wanneer die talrijke generaties verouderen.

Uit voorgaande leren we dat de benefit ratio, zelfs per statuut, enkel een ruwe aanduiding geeft van de hoogte van het pensioen, omdat achter ieder gemiddeld bedrag andere evoluties kunnen schuilgaan inzake i) evolutie van de lonen en de loongrens en ii) invloed van gedeeltelijke welvaartsaanpassingen gekoppeld aan het steeds ouder worden van de gepensioneerden. Vandaar het belang van een meer gedetailleerd onderzoek naar de toereikendheid van pensioenen.

2.2. Scenario met hogere werkgelegenheidsgraad in vergelijking met het referentiescenario (van de SCvV, juni 2009)

De projectie van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt kan als volgt schematisch worden samengevat:

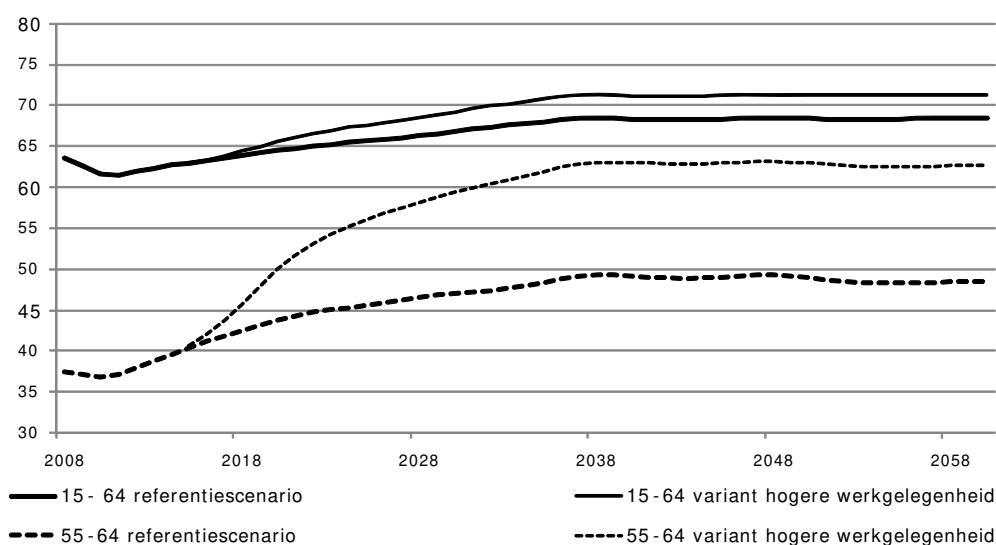
- Eerst gebeurt er een projectie van de potentiële beroepsbevolking (bevolking in werkgelegenheid, in werkloosheid en bruggepensioneerden) per geslacht en in elke leeftijdsklasse (5j) in de veronderstelling dat de 'kansen om in de potentiële beroepsbevolking te blijven' van de opeenvolgende generaties in het algemeen constant blijft. Zodoende wordt er ook rekening gehouden met de historische activiteitstoename van de vrouw.
- Vervolgens wordt de beroepsbevolking bekomen door de potentiële beroepsbevolking te verminderen met het aantal brugpensioenen. Deze laatsten komen overeen met de recent waargenomen toetredingskansen, aangevuld met gedragsveranderingen te wijten aan de verhoging van de toetreedleeftijd na het Generatiepact.
- De toename van de werkgelegenheid in elke leeftijdsklasse is gekoppeld aan een daling van de werkloosheidsgraad in elke leeftijdsklasse.
- Wat betreft de werkgelegenheid op 60 jaar en ouder wordt er rekening gehouden met het pensioneringsgedrag per leeftijdsjaar, beïnvloed door de pensioenhervorming van 1996 en de recent ingevoerde pensioenbonus voor langer werken. In beide gevallen werd er een grondige studie ondernomen wat de weerslag zou zijn op de arbeidsmarkt.

In het referentiescenario gaan we ervan uit dat op lange termijn de werkgelegenheidsgraad met 5 procentpunten toeneemt. Aangezien de werkgelegenheid bij de overheid evenredig verloopt met de beroepsbevolking, en in het onderwijs parallel met de schoolgaande jeugd, zal de werkgelegenheid in de private sector vlugger toenemen dan de beroepsbevolking, tot een structurele werkloosheidsgraad, bepaald op 8% van de beroepsbevolking, wordt bereikt.

Tijdens de samenkomst van de Europese Raad te Stockholm (2001) werd benadrukt dat de babyboomgeneratie moet worden aangemoedigd om langer op de arbeidsmarkt te blijven zodat de effectieve pensioneringsleeftijd verhoogt.

Deze variant met een hogere werkgelegenheidsgraad voor ouderen past in dat kader, temeer omdat in België de werkgelegenheidsgraad van de 55-plussers slechts 36,7% bedraagt in 2007 en in het referentiescenario zou die toenemen tot 49% op lange termijn. In vergelijking met het huidige gemiddelde in de Scandinavische landen zou België op lange termijn nog altijd 14 procentpunt lager blijven, m.a.w. er is een onderbenut potentieel. Vandaar het belang van deze variant met een hogere werkgelegenheidsgraad.

Figuur 13 Werkgelegenheidsgraad in het referentiescenario respectievelijk in de variant met hogere werkgelegenheid van ouderen, in %



Om die aanzienlijke verhoging van de werkgelegenheidsgraad van de 55-plussers met 14 procentpunt te bereiken wordt:

- de structurele werkloosheidsgraad verminderd van 8% tot 6,5%
- de instroom in brugpensioen afgeremd tot nog een kwart van die in het referentiescenario
- de kans om voort te werken na 60 jaar verhoogd.

Zo wordt er een werkgelegenheidsgraad van 63% bereikt voor de 55-64 jarigen op lange termijn (i.p.v. 49% in het referentiescenario) en de globale werkgelegenheidsgraad neemt dan toe tot 71% (i.p.v. 68%).

Tabel 3 Budgettaire kosten van de vergrijzing: toename in % van het bbp, tussen 2008 en 2060

	Referentiescenario (1,5% loontoename)	Variant hogere productiviteitsgroei (1,75% loontoename)	Variant hogere werkgelegenheid van ouderen
Pensioenen (alle regelingen)	5,3	4,5	4,7
Geneeskundige zorgen	4,2	4,2	4,2
Overige	-1,4	-1,7	-1,9
Totaal	8,2	7,0	7,0

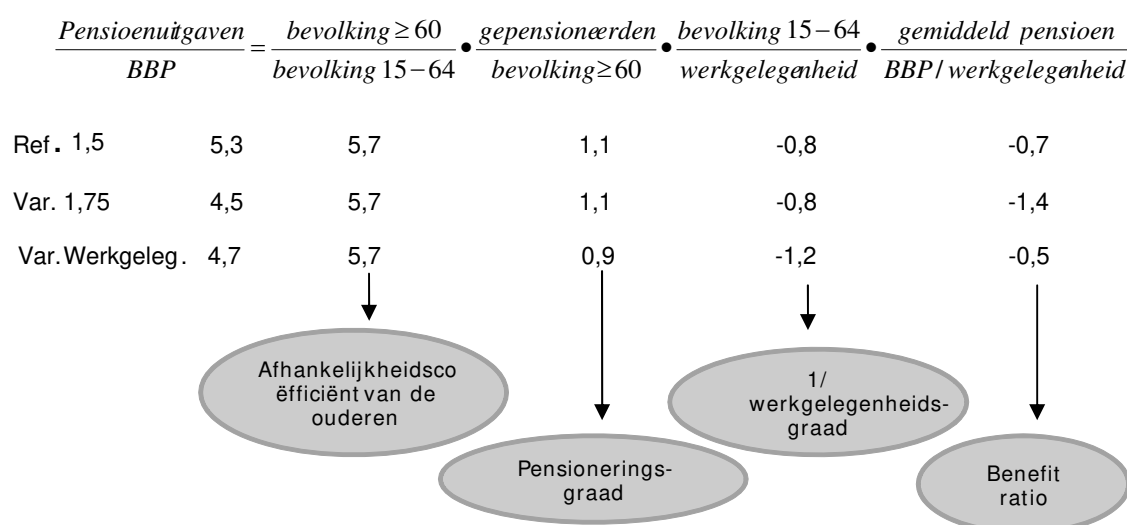
Bron: Jaarverslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing, editie van juni 2009

Met deze variant willen we meten in welke mate de kost van de vergrijzing gevoelig is aan een hogere werkgelegenheidsgraad van de 55-plussers.

Ook in deze variant vermindert de budgettaire kost van de vergrijzing met 1,2 procentpunt van het bbp. Die daling is vooral te wijten aan:

- de mindere uitgaven voor werkloosheid en brugpensioenen omwille van het lager aantal gerechtigden (zie overige -1,9% i.p.v. -1,4% van het bbp in het referentiescenario);
- en ook de mindere uitgaven voor pensioenen (van 5,3% tot 4,7% van het bbp).

Figuur 14 Meeruitgaven voor pensioenen tussen 2008 en 2060, in % van het bbp



Overeenkomstig de geraamde budgettaire kosten van de vergrijzing in het Jaarlijks Verslag van de SCvV, editie 2009.

De lagere toename van de pensioenuitgaven in deze variant heeft meerdere redenen.

- Door langer te werken wordt de intrede in het pensioen uitgesteld waardoor het aantal gepensioneerden en dus ook de pensioneringsgraad minder hoog is.
- De toegenomen werkgelegenheid vermindert de vergrijzingskost met additioneel 0,4%, het noemereffect.

Daarentegen is de benefit ratio hoger omdat zij die langer werken ook een langere loopbaan zullen hebben (bij de pensioenberekening), bovendien aangevuld met een hogere pensioenbonus⁴.

⁴ In de pensioenregeling voor werknemers alsook die der zelfstandigen wordt er 2 euro extra pensioen toegekend per gewerkte dag vanaf de leeftijd van 62 jaar. Bij de ambtenaren wordt het pensioen verhoogd met 1,5% per gewerkte jaar vanaf 61 jaar, oplopend met de leeftijd tot 2%.

2.3. Krachtlijnen aan de hand van de analyse van drie scenario's

In het referentiescenario van de SCvV (editie 2009) bedraagt de budgettaire kost van de vergrijzing 8,2% van het bbp (2060 t.o.v. 2008). De benefit ratio voor gepensioneerden daalt. De analyse van deze laatste leert ons dat die daling hoofdzakelijk te wijten is aan de toenemende vervanging van het gezinspensioen door twee aparte pensioenen voor de koppels dubbelverdieners, waardoor de pensioneringsgraad toeneemt en de benefit ratio afneemt. De 'benefit ratio per pensioenstatuut' daarentegen heeft een andere evolutie. Alhoewel het stijgingsritme van het pensioen van de nieuwe generaties mannen zal vertragen, te wijten aan de lagere loontoename sedert de 2^{de} helft van de jaren 80 en de geblokkeerde loongrens tijdens de periode 1981-1998, blijft dat stijgingsritme tot 2025 hoger dan de loontoename zodat de 'benefit ratio per pensioenstatuut' toeneemt (zie Figuur 4). Vervolgens vertraagt het groeirritme van het nieuw berekend pensioen tot onder het niveau van dat van de loonevolutie zodat de benefit ratio afneemt om in 2060 nog altijd een hoger niveau te bereiken dan in 2007 (in het referentiescenario met 1,5% loontoename). In het geval van de vrouw neemt de benefit ratio sterker toe en wordt de afname na 2025 afgeremd, telkens omwille van de verlenging van de beroepsloopbaan. Op enkele uitzonderingen na is ook de 'benefit ratio per pensioenstatuut én opgesplitst per leeftijd' in 2040 hoger dan in 2010 (zie Figuur 12).

In het scenario met hogere productiviteit is de budgettaire kost van de vergrijzing 1,2 procentpunt lager dan in het referentiescenario. Die daling is te wijten aan de lagere benefit ratio voor de gepensioneerden. Omwille van de berekeningswijze van het pensioen in de werknemers- en zelfstandigenregeling wordt de hogere welvaart slechts geleidelijk aan (ieder bijkomend jaar voor 1/45^{ste}) opgenomen in het pensioen van de nieuwe intredes en nog later in het gemiddeld bedrag, in de mate dat die nieuwe intredes steeds meer deel zullen uitmaken van de stock gepensioneerden. Daarenboven is er nog de invloed van de loongrens, wiens evolutie in de variant niet verandert zodat zelfs op zeer lange termijn de aanpassing van het pensioen aan het hogere loon maar gedeeltelijk blijft. Alhoewel het pensioen in de variant hoger zal zijn, is de ont koppeling t.o.v. de welvaart van de werknemers groter, waardoor de 'relatieve welvaart' vermindert in de variant.

Ook in het scenario met een hogere werkgelegenheid van ouderen is de budgettaire kost van de vergrijzing 1,2 procentpunt lager. Dit scenario is nochtans voordeliger omdat het gepaard gaat met minder werkloosheid(suitkeringen) en minder gepensioneerden en bovendien zal het pensioen relatief hoger zijn in een omgeving waar de sociale norm van welvaart niet verandert.

In elk van de drie scenario's blijven de budgettaire kosten van de vergrijzing een belangrijke uitdaging voor de financiële houdbaarheid van de openbare financiën en dat niet alleen omwille van die meeruitgaven maar eerst en vooral te wijten aan de recente economische crisis en zijn weerslag op de overheidsfinanciën.

Om na te gaan welke inspanning er vereist is om de budgettaire houdbaarheid te garanderen op lange termijn kan er een indicator, de 'sustainability gap' of kortweg 'S2' genoemd, worden

berekend naar het voorbeeld van de Europese Commissie. De sustainability gap meet de “in één klap” en “permanent aan te houden” inspanning, in termen van primair overschot, om te voorkomen dat de overheidsschuld explosief wordt op lange termijn. Die aangehouden correctie moet het primair saldo, de rentelast en de overheidsschuld stabiliseren in % van het bbp⁵.

In het geval van het referentiescenario bedraagt S2 6,2% van het bbp. In de varianten daalt S2 tot 5,3% van het bbp in geval van 0,25% hogere productiviteitsgroei en tot 4,8% in het scenario met langer werken van ouderen. In een scenario dat de hogere productiviteitsgroei combineert met langer werken zou S2 dalen tot 3,9%. Dit toont aan dat een mix van allerlei scenario's niet zal volstaan om de toekomstige budgettaire kosten van vergrijzing op te vangen. Een sanering van de overheidsfinanciën is niet alleen noodzakelijk maar ook dringend op korte termijn.

⁵ Zie SAINTRAIN M., WEEMAES S. (2008).

3. Analyse van twee maatregelen

Naast de analyse van alternatieve scenario's leent het model MALTESE zich ook tot het bestuderen van specifieke maatregelen. De invoering van de flexibele pensioenleeftijd in 1991⁶, de verhoging van de pensioenleeftijd van de vrouw (Pensioenwet 1996)⁷, de maatregelen van het Generatiepact ter bevordering van de werkgelegenheid van ouderen⁸ zijn enkele voorbeelden. Meestal heeft de studie van hervormingen geleid tot een verdere ontwikkeling en verfijning van het model MALTESE.

Hierna bestuderen we twee recente maatregelen: de verhoging van het minimumrecht per loopbaanjaar in de pensioenregeling voor werknemers (1.10.2006) en de verhoging van de inkomensgarantie voor ouderen (1.12.2006).

3.1. Verhoging minimumrecht per loopbaanjaar met 17% op 1.10.2006

3.1.1. Korte beschrijving van de regeling

Met de Pensioenwet van 1996 werd een nieuwe regeling van minimumrecht per loopbaanjaar ingevoerd, als begeleidende maatregel van de geleidelijke invoering (1997-2009) van de gelijke pensioenleeftijd voor mannelijke en vrouwelijke werknemers.

Toen er in 1996 beslist werd om man en vrouw gelijk te behandelen wat betreft pensioenleeftijd werd ook de eis gesteld om die gelijke behandeling toe te passen op de verdiensten die in rekening worden gebracht bij de pensioenberekening. De gelijke beloning van man en vrouw voor eenzelfde werk werd pas halverwege de jaren 70 ingevoerd. Daarom moest, bij de pensioenberekening, het minimumrecht per loopbaanjaar de systematische onderbetaling van de vrouw in het verleden verbeteren.

Voor elk loopbaanjaar wordt er nagegaan of het geherwaardeerde verdiende loon, eventueel omgerekend naar een voltijdse tewerkstelling, minstens gelijk is aan het minimumrecht dat geldt bij de pensioenberekening. Indien dat niet het geval is, wordt niet het geherwaardeerde verdiende loon maar het minimumrecht genomen als basisloon van het betrokken loopbaanjaar.

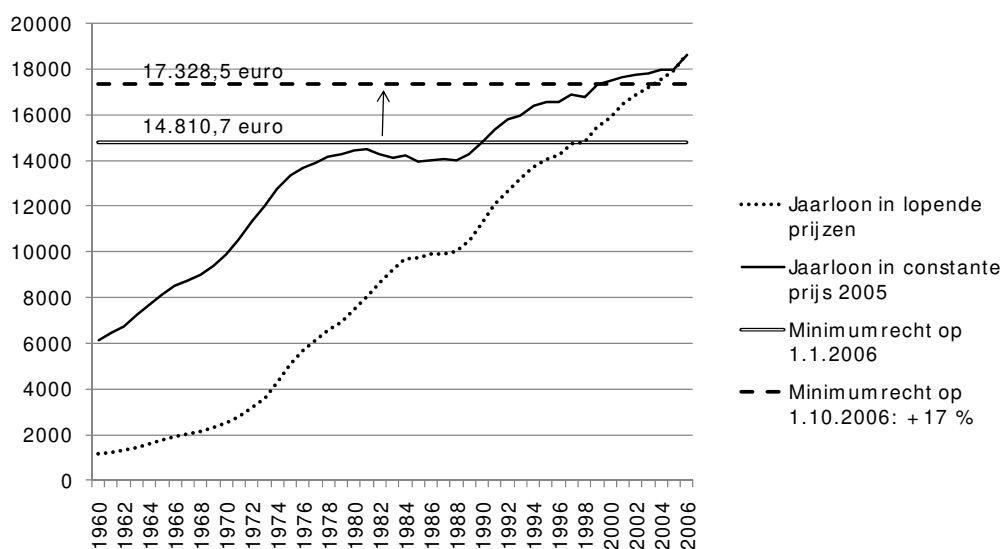
Onderstaande figuur illustreert het mechanisme in het geval van de vrouwelijke arbeider.

⁶ Zie FESTJENS M.-J. (1992).

⁷ Zie FESTJENS M.-J. (1997).

⁸ Zie Hoge raad van Financiën (2006), hoofdstuk II: Impact van de maatregelen van het Generatiepact.

Figuur 15 Illustratie van de verhoging van het minimumrecht per loopbaanjaar met 17% (1.10.2006) in het geval van de vrouwelijke arbeider



In Figuur 15 illustreert de stippellijn de evolutie van het (gemiddeld) jaarloon van een arbeider over haar loopbaan, gestart in 1960 tot 2005; een volledige loopbaan van 45 jaar. Bij de pensioenberekening in 2006 wordt dat jaarloon omgezet in prijzen van 2005 (volle lijn); zonder de regeling van het minimumrecht zou dat het basisloon zijn van de pensioenberekening waarbij ieder loopbaanjaar meetelt voor 1/45^{ste}. Sedert de invoering van het minimumrecht wordt voor ieder loopbaanjaar getoetst of het verdiende loon minstens gelijk is aan het minimumrecht. In dit voorbeeld is dat niet het geval voor de periode 1960-1990: op 1 januari 2006 wordt voor die periode niet het basisloon maar het minimumrecht van 14 810,7 euro genomen bij de pensioenberekening.

Door de verhoging van het minimumrecht tot 17 328,5 euro zal er vanaf 1.10.2006 niet alleen voor de loopbaanjaren 1960-1990 een hoger minimumrecht gehanteerd worden maar komen tevens de loopbaanjaren 1991-1997 in aanmerking voor de verhoging. Dus ook het toepassingsgebied van het minimumrecht wordt uitgebreid na de verhoging met 17%.

De verhoging van het minimumrecht met 17% maakt dat de toepassing van dat verhoogd recht over een volledige loopbaan een bedrag oplevert dat gelijk is aan het minimumpensioen. Daarentegen wordt het minimumpensioen slechts toegekend vanaf een tweederde loopbaan en mits een minimum aan voltijdse dagequivalenten (gewerkt of in gelijkstelling).

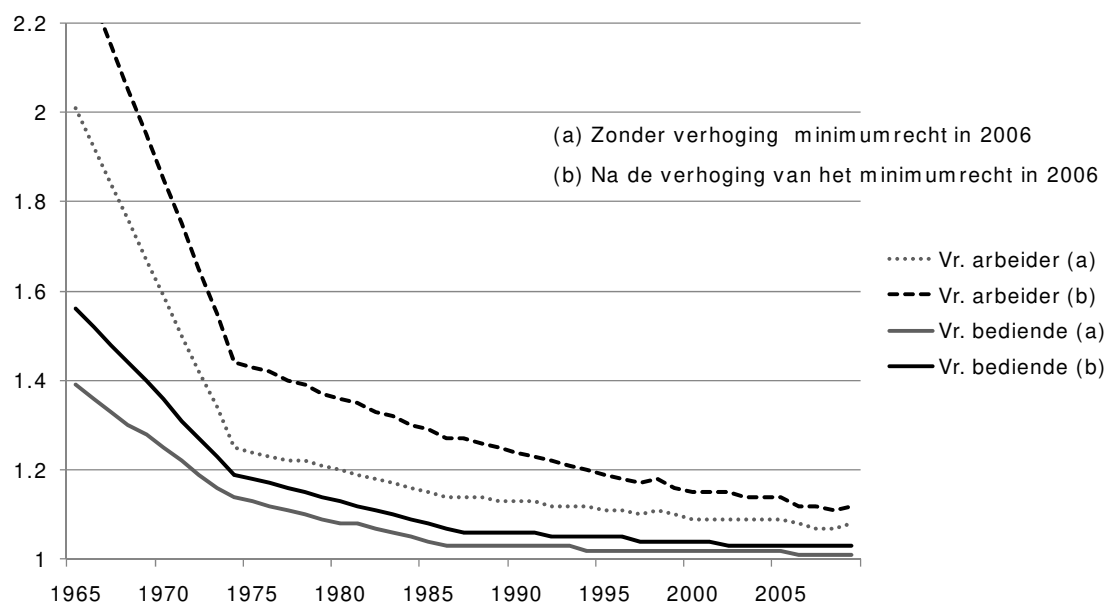
De voorwaarden van het minimumrecht zijn minder streng: een tewerkstelling of in gelijkstelling als werknemer bewijzen van minstens 15 kalenderjaren met minstens één derde van een voltijdse arbeidsregeling. Bovendien mag het uiteindelijk berekend pensioen niet hoger zijn dan een maximumbedrag (dat vandaag 5,4% hoger is dan het minimumpensioen). Daardoor zal in omzeggens alle gevallen het minimumrecht voordeliger uitkomen dan het minimumpensioen,

zodat het minimumpensioen in de praktijk steeds meer zal vervangen worden door een feitelijk “minimumpensioen per loopbaanjaar”, mits aan de gestelde voorwaarden is voldaan.

3.1.2. Invloed verhoging minimumrecht op het nieuw berekend pensioen van de vrouw

Figuur 16 illustreert de verhoging van het basisloon tijdens de kalenderjaren 1965-2009 in geval van een vrouwelijke arbeider en een vrouwelijke bediende, beiden tijdens hun pensioenberekening in 2010⁹. De grijze lijnen (a) geven de verhoging van het basisloon te wijten aan het minimumrecht indien dat laatste niet met 17% zou zijn verhoogd, terwijl de zwarte lijnen (b) de verhoging van het basisloon weergeven na toepassing van de verhoging met 17%. We geven hier het voorbeeld van de vrouw omdat vooral zij zal genieten van de toepassing van het minimumrecht per loopbaanjaar.

Figuur 16 Procentuele verhoging van het basisloon over de kalenderjaren 1965-2009 door toepassing van het minimumrecht per loopbaanjaar, ingangsjaar van het pensioen in 2010

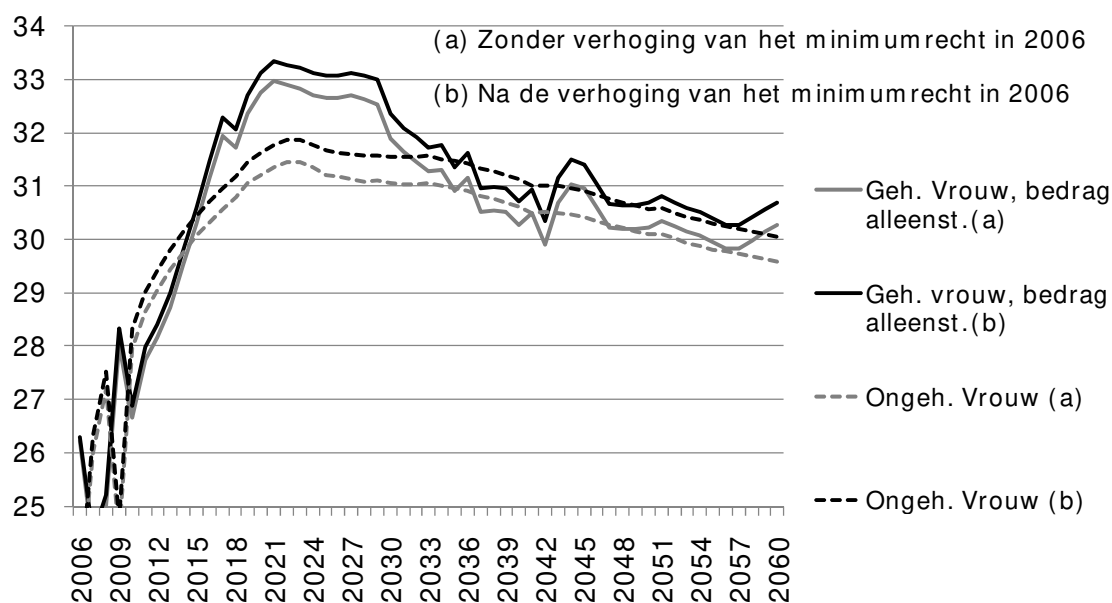


De verhoging van het minimumrecht met 17% komt vooral ten goede aan de arbeidster: verhoging met 12% van het basisloon (i.p.v. 8%) in het kalenderjaar 2009, tot 43% (i.p.v. 24%) in het kalenderjaar 1975 en tot meer dan een verdubbeling in het kalenderjaar 1965 (x2,35 i.p.v. x2). De hoge aanpassing van de loopbaanjaren vóór 1975 is te wijten aan de hoge loonstijging tijdens die periode.

⁹ Om het gewicht van de lonen die lager zijn dan het minimumrecht te berekenen wordt een verdeling van de inkomens per loonklasse gebruikt, geobserveerd op verscheidene tijdstippen in het verleden en opgesplitst volgens geslacht en beroepsstatuut (arbeider of bediende). Voor de toekomstige jaren wordt de vorm van de laatst geobserveerde verdeling constant verondersteld.

Ook het basisloon van de man tijdens de periode vóór 1975 zou in aanmerking komen voor een verhoging, evenwel in veel mindere mate, maar meestal zal dat leiden tot een pensioen dat hoger is dan het gestelde maximumbedrag. In dat geval ontvangt hij het maximumbedrag of doet hij afstand van de toepassing van het minimumrecht zodat ook het gestelde maximum niet meer geldt.

Figuur 17 Het pensioen van de nieuw gepensioneerde vrouw in % van het brutoloon



De afstand tussen de grijze lijnen en de zwarte lijnen toont de invloed van de verhoging van het minimumrecht met 17% op de benefit ratio van de nieuw gepensioneerde vrouw.

In het geval van de ongehuwde vrouw verhoogt de benefit ratio met 0,32% van het loon in 2007, met 0,40% in 2010, oplopend tot 0,52% in 2038 om vervolgens lichtjes af te nemen tot 0,45% van het loon in 2060. Die evolutie volgt uit verscheidene bewegingen die elkaar doorkruisen. Enerzijds, naarmate de loopbaan jaren van vóór 1975 (vrouwelijke bedienden) tot zelfs vóór 1985 (vrouwelijke arbeiders) geen deel meer uitmaken van de loopbaan (zie Figuur 16) wordt de impact van de maatregel kleiner. Anderzijds hebben de nieuwe generaties vrouwen mettertijd een langere loopbaan, dus meer loopbaan jaren waarvoor het minimumrecht kan worden toegepast. Daarenboven hebben de nieuwe generaties steeds talrijker het statuut van bediende met hogere verdiensten, waardoor de impact van de maatregel dan weer wordt afgeremd.

In het geval van de gehuwde vrouw verbetert de benefit ratio met 0,21% van het loon in 2007, 0,24% in 2010, vervolgens oplopend tot 0,46% in 2045 om nadien te verminderen tot 0,44% van het loon in 2060. Ook voor de gehuwde vrouw gelden dezelfde ontwikkelingen op langere termijn als in het geval van de ongehuwde vrouw. Aanvankelijk heeft de gehuwde vrouw weliswaar een ander loopbaanprofiel: bij de nieuw gepensioneerde gehuwde vrouwen van vandaag zijn er nog huisvrouwen die omwille van gezinslast hun loopbaan hebben onderbroken of zelfs gestopt. Zij kunnen het voordeligste kiezen tussen een eigen pensioen of ten laste zijn van de echtgenoot waardoor die recht krijgt op een gezinspensioen (berekend aan 75% i.p.v. 60%). Dat

uitfilteren van de kleinste pensioenen (ondermeer die met de laagste verdiensten) in dit sta-tuut¹⁰ maakt dat de maatregel aanvankelijk het pensioen minder verhoogt. Mettertijd zal ook de gehuwde vrouw steeds meer vervangen worden door nieuwe generaties met een langere en beter betaalde loopbaan.

3.1.3. Budgettaire gevolgen van de verhoging van het minimumrecht per loopbaanjaar

Het verschil in pensioenuitgaven zonder en met verhoging is uiterst klein omdat de maatregel uiterst gericht is en afgebakend voor een wel bepaalde groep van gepensioneerden: +0,01% van het bbp in 2010, +0,05% in 2030 wanneer de maatregel op kruissnelheid komt en +0,07% in 2060.

3.2. Verhoging inkomensgarantie voor ouderen met 13,7% op 1.12.2006

3.2.1. Korte beschrijving van de regeling

De IGO vormt de bijstandsregeling voor personen van 65 jaar en ouder¹¹ en werd in juni 2001 ingevoerd¹² ter vervanging van het gewaarborgd inkomen voor bejaarden (GIB). Enkel ouderen voor wie het bestaande GIB voordeliger was dan de IGO, behielden bij de overgang het GIB.

De IGO wordt toegekend na een toets van de bestaansmiddelen die onder meer rekening houdt met inkomen uit arbeid, inkomen uit roerend en onroerend vermogen, pensioenen en de eigen-dom van een huis, van zowel de aanvrager als van diegenen waarmee hij samenwoont. Indien de bestaansmiddelen een bepaalde drempel (namelijk het maximumbedrag van de IGO) niet bereiken, dan zal de IGO-uitkering het verschil aanvullen.

Er bestaan twee maximale bedragen van de IGO: samenwonenden (al dan niet gehuwd) kun-nen ieder afzonderlijk het “basisbedrag” van de IGO ontvangen. Alleenwonenden kunnen een beroep doen op het “verhoogd basisbedrag” dat 1,5 keer het basisbedrag is ter compensatie van de proportioneel hogere vaste kosten. Sinds 1 januari 2010 bedraagt het basisbedrag 599 euro per maand en het verhoogd basisbedrag 898 euro (599 x 1,5). Een koppel 65-plussers dat beiden de aanvraag indient, heeft elk apart recht op het basisbedrag (dus 2x 599 euro). Voor de bereke-ning van hun respectievelijke IGO wordt de helft van het totaal van de bestaansmiddelen van beiden in aanmerking genomen.

¹⁰ De pensioenhervorming heeft via de gestelde loopbaanvoorwaarde van 35 jaren de vervroegde pensionering sterk afgeremd waardoor een bijzonder profiel van gehuwde gepensioneerde vrouwen uit de statistieken verdwijnt: na-melijk de 60 jarige vrouw die voorheen haar pensioenrechten opvroeg in afwachting van de pensionering van de echtgenoot. De uitfiltering van dat type pensioneringsgedrag heeft de benefit ratio van de gehuwde vrouw het voorbije decennium sterker doen toenemen dan dat van de ongehuwde vrouw.

¹¹ Net zoals de wettelijke pensioenleeftijd werd de leeftijd voor de IGO geleidelijk aan opgetrokken tot 65 jaar vanaf 1 januari 2009. In tegenstelling tot de pensioenregeling is vervroegde toetreding tot de IGO-regeling niet mogelijk.

¹² Koninklijk Besluit van 23 mei 2001 tot instelling van een algemeen reglement betreffende de inkomensgarantie voor ouderen.

Begin jaren 90 was 7% van de 65-plussers gerechtigd op het GIB. Sindsdien is hun aantal gedaald tot iets meer dan 5% in 2000. Die daling volgt uit hogere pensioenen aangezien de bijstandsuitkering vaak een aanvulling is op het pensioen. De verhoging van het aantal gerechtigden in 2001 met de invoering van de IGO, weerspiegelt de vernieuwingen in de sociale bijstandsregeling, zoals de individualisering van het recht, een versoepelde berekeningswijze en verhoogde bedragen waardoor meer ouderen er een beroep op konden doen. Nadien daalde het aantal GIB- en IGO-gerechtigden weer tot in 2006. De sterke verhoging van de IGO-uitkering in december 2006 veroorzaakte opnieuw een toename van het aantal gerechtigden dat in 2008 ruim 5% van de 65-plussers bedraagt.

Kenmerken van de IGO-gerechtigden (januari 2008):

Tabel 4 presenteert de verdeling van de ontvangers van een IGO-uitkering naar geslacht en uitkeringscategorie. Daaruit blijkt dat de IGO-ontvangers vooral vrouwen en alleenstaanden zijn en hun IGO combineren met een pensioen.

Tabel 4 IGO verdeling naar geslacht en categorie, op 1 januari 2008, maandbedragen in euro (index 120,84 met basisjaar 1996)

	TOTAAL		MANNEN		VROUWEN	
	Mannen	Vrouwen	Samenwonend	Alleenstaand	Samenwonend	Alleenstaand
PM: maximale IGO-uitkering			552 €	828 €	552 €	828 €
Totaal						
- aantal	26 003	53 149	13 638	12 365	11 450	41 699
- gemiddelde bedrag	276 €	332 €	195 €	365 €	185 €	373 €
Waarvan zuiver IGO						
- aantal	1 940 (2% v totaal)	11 937 (15% v totaal)	995	945	8 617	3 320
- gemiddelde bedrag	622 €	349 €	488 €	764 €	179 €	790 €
Waarvan IGO gecumuleerd met pensioen						
- aantal	24 063 (30% v totaal)	41 212 (52% v totaal)	12 644	11 419	2 833	38 379
- gemiddelde bedrag	248 €	328 €	172 €	332 €	205 €	337 €

Alleenstaande vrouwen ...

Bijna 70 % van de IGO-gerechtigden zijn vrouwen. Alleenstaande vrouwen vormen het merendeel van de bijstandontvangers (ruim 1 op 2 van de IGO-gerechtigden is een alleenwonende vrouw).

... met de IGO voornamelijk als aanvulling op het pensioen ...

Een IGO-uitkering is voor ruim 80% van de gerechtigden een aanvulling op het pensioen. Er is op dat vlak wel een duidelijk verschil tussen mannen en vrouwen. Bij 93% van de mannen met een IGO is deze uitkering een aanvulling op het pensioen, bij vrouwen is dat voor 78% het geval. Of nog, voor 7% van de mannen en 22% van de vrouwen met een IGO is die uitkering zui-

ver, dit wil zeggen dat zij geen eigen pensioenuitkering hebben. Dat relatief hoge percentage bij de vrouwen kan verklaard worden aan de hand van een opsplitsing tussen samenwonenden en alleenstaanden (zie Tabel 4).

Ruim 75% van de *samenwonende vrouwen heeft een zuivere IGO-uitkering* van gemiddeld 179€ per maand. Een groot deel van deze vrouwen hebben geen eigen pensioen maar hun echtgenoot heeft een gezinspensioen (categorie samenwonende mannen, IGO gecumuleerd met pensioen). Bij de berekening van hun bestaansmiddelen wordt wel rekening gehouden met de inkomsten van hun partner, in de praktijk het pensioen van hun echtgenoot. Voor het bepalen van de IGO-uitkering wordt dan de helft van de gezamenlijke bestaansmiddelen in aanmerking genomen. Vandaar dat de gemiddelde IGO-uitkering voor vrouwen zonder een eigen pensioen relatief laag ligt. Bovendien leunt hun gemiddeld bedrag dicht aan bij het gemiddelde IGO-bedrag van de categorie *samenwonende mannen met IGO als aanvulling op pensioen* (172€).

Bij *alleenstaande vrouwen* is het aandeel met een *zuivere IGO-uitkering* veel lager, namelijk 8%. Hun gemiddelde IGO-uitkering is merkkelijk hoger (790€ per maand) want er is geen andere inkomensbron in het huishouden. Ook bij *alleenstaande mannen* met een IGO bedraagt het aandeel zonder pensioen 8% met een gemiddelde maandelijkse uitkering van 764€.

De grootste groep IGO-gerechtigden bevindt zich bij de *alleenstaande vrouwen met een pensioen*. Dat pensioen, of meer bepaald 90% van dat pensioen¹³, is onvoldoende om hun inkomsten boven het niveau van de bijstand te tillen waardoor zij gemiddeld een bijstandsaanvulling op hun inkomen krijgen van 337€.

... en vooral voor gepensioneerde zelfstandigen.

Het zijn voornamelijk gepensioneerde zelfstandigen die hun pensioen aanvullen met de IGO: ruim 8% van de gepensioneerde mannen in de regeling van de zelfstandigen (tegenover 1% in de werknemersregeling) en 9% van de vrouwen in de zelfstandigenregeling (tegenover 3% vrouwen met het werknemerspensioen). Ook ouderen die een werknemers- en zelfstandigen pensioen cumuleren, combineren dat regelmatig nog met de IGO (bijna 8% van de mannen en 9,5% van de vrouwen).

3.2.2. Beschrijving van de maatregel

Met ingang van 1 december 2006 werden het forfaitair IGO-basisbedrag en het verhoogd basisbedrag opgetrokken met 13,7% tot 530,30€ voor een samenwonende of gehuwde en 795,46€ voor een alleenstaande.

De achtergrond van deze maatregel is de volgende: het maximale bedrag van de IGO wordt als wettelijke monetaire armoededrempel beschouwd, met name een wettelijk aanvaard minimuminkomen dat aan de minimale behoeften van een persoon moet voldoen. Die drempel is aldus

¹³ Bij de bestaansmiddelentoets wordt slechts 90% van de pensioeninkomens meegerekend.

het resultaat van een maatschappelijk debat en politieke besluitvorming. Volgens die benadering verkeert er, althans in theorie, niemand in inkomensarmoede aangezien het inkomen van personen die de wettelijke armoededrempel niet halen wordt opgetild tot het niveau van de drempel, mits enkele voorwaarden.

Een andere benadering van de inkomensdimensie van armoede is de relatieve benadering. In dat geval wordt de armoededrempel bepaald als een percentage van een levensstandaardindicator. Huishoudens met een inkomen onder die drempel, lopen een risico op armoede. In het kader van het armoedebestrijdingsbeleid van België en van de EU werd de drempel bepaald op 60% van het mediaan equivalent netto gezinsinkomen¹⁴ en is berekend op basis van gegevens van de European Union Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC).

In 2006 besliste de regering om de IGO op te trekken tot het niveau van de relatieve armoededrempel van de EU-SILC. De meest recente relatieve armoededrempel, op dat moment beschikbaar, was berekend op basis van de EU-SILC 2004 waarin de inkomens van 2003 werden bevestigd. Die armoededrempel bedroeg 9 324 € op jaarbasis of 777€ per maand. In het kader van het op mekaar afstemmen van de wettelijke en de relatieve armoededrempel, werd op 1 december 2006 de maximale maandelijkse IGO-uitkering verhoogd met 13,7%. Voor een alleenstaande bedroeg zij dan 795,46€ en voor een samenwonende 530,30€ (of 1 060,61€ voor een koppel waarvan beide partners de IGO volledig ontvangen). Hierdoor kwam de bijstandsuitkering voor een alleenstaande 2% hoger te liggen dan de armoededrempel van 2003 (777€). Voor een koppel werd de doelstelling van gelijkstelling van de drempels niet bereikt en lag de gezamenlijke uitkering 9% onder de relatieve armoededrempel (wat voor een koppel overeenstemt met 1 165€ of 777€ x 1,5). Een verschillend concept met betrekking tot de (impliciete) equivalentieschaal ligt hier aan de basis.

Volgens de relatieve methode bedraagt de equivalentieschaal voor een koppel 1,5 (gewicht 1 voor de eerste volwassene + 0,5 voor de tweede volwassene). Bij de IGO bedraagt de impliciete equivalentieschaal voor een koppel 1,33 (verhouding van de maximale uitkering voor een koppel bijstandsgerechtigden ten opzichte van de uitkering voor een alleenstaande). Indien het IGO-bedrag voor een alleenstaande opgetrokken wordt tot de relatieve armoededrempel, resulteert dit niet automatisch tot een gelijkstelling van beide drempels voor een koppel. De wegingscoëfficiënt van 1,5 volgens de relatieve benadering suggereert dat een verhoging van 50% van de uitkering voor een koppel nodig is ten opzichte van het bedrag voor een alleenstaande, terwijl dat momenteel 33% bedraagt in de regelgeving van de IGO.

Door het in 2006 optrekken van de bijstandsuitkeringen tot de armoededrempel van 2003 werd er echter geen rekening gehouden met de prijs- en welvaartsevolutie tussen 2003 en 2006. Het is

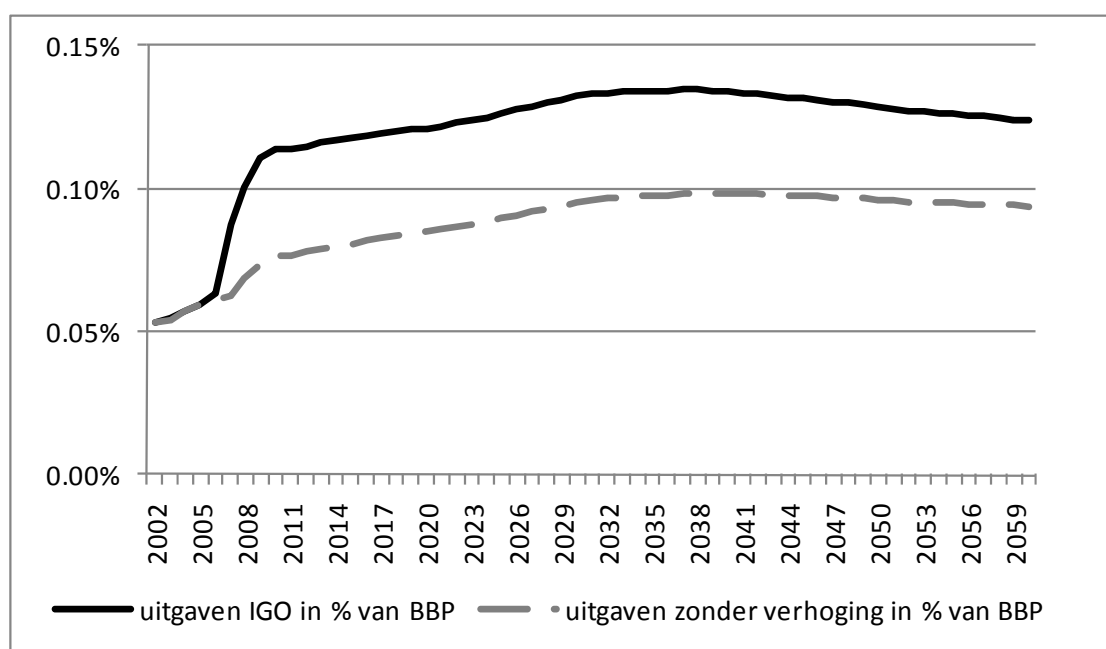
¹⁴ Een gezinsinkomen wordt een "equivalent" gezinsinkomen door het om te zetten naar een concept van het éénpersoonsinkomen, rekening houdend met de grootte en samenstelling van het gezin. Uitgaande van de idee dat een groter gezin schaalvoordelen geniet, bestaat deze berekening niet uit een loutere deling van het gezinsinkomen door het aantal gezinsleden maar door de som van de gewichten toegekend aan elk gezinslid (1 voor de eerste volwassene, 0,5 voor elke bijkomende volwassene en 0,3 voor elke persoon jonger dan 14 jaar; gewichten conform de gecorrigeerde OESO-equivalentieschaal).

voorbarig te denken dat de gerechtigden na het optrekken van de bedragen geen armoederisico meer zouden lopen.

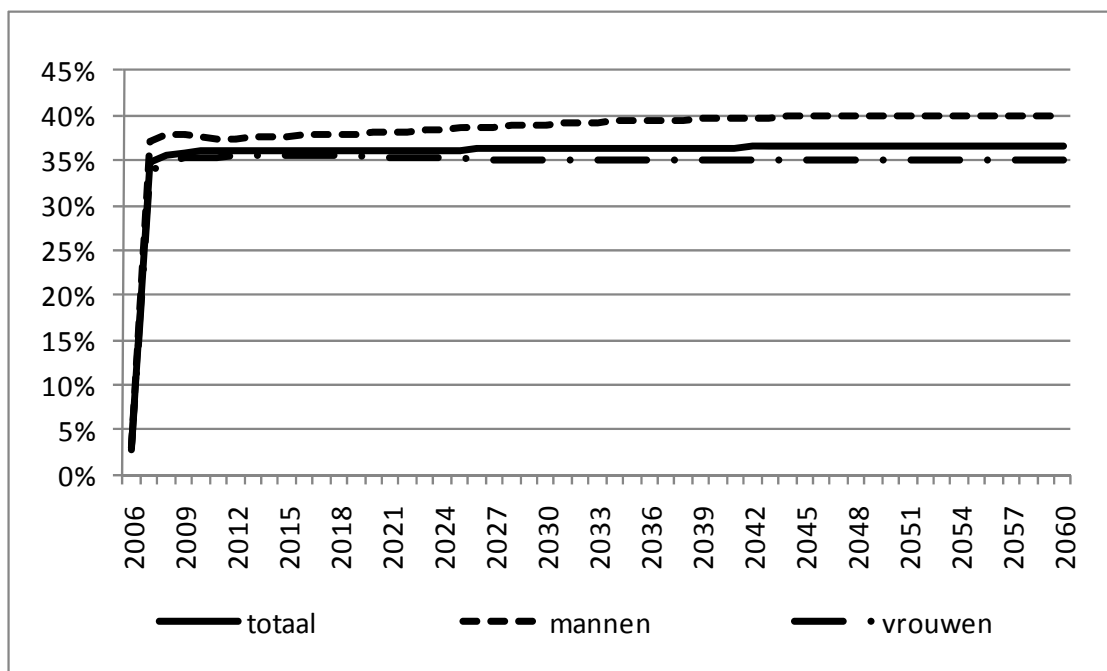
3.2.3. Budgettaire gevolgen van de verhoging van de IGO bedragen

Figuur 18 toont de evolutie over de periode 2002-2060 van de totale uitgaven aan de IGO in % van het bbp, met en zonder de verhoging van de IGO-uitkeringen op 1 december 2006. De kost van de verhoging is beperkt in 2006 aangezien de verhoging maar voor 1 maand van dat jaar van toepassing is. Het eerste jaar waarin de verhoging van de IGO volledig wordt doorgerekend is 2007. De kost van de maatregel neemt verder toe tot 2009, gevolgd door een matiger verloop. In 2060 bedragen de meeruitgaven 0,045% van het bbp. Die evolutie van de uitgaven wordt hierna onderzocht aan de hand van zijn determinanten: het gemiddelde bedrag en het aantal gerechtigden.

Figuur 18 Evolutie van de uitgaven aan IGO, in % van het BBP



De verhoging van de maximale IGO-bedragen heeft een onmiddellijk effect op de *gemiddelde IGO-uitkering* en dat voor alle gerechtigden.

Figuur 19 Stijging gemiddelde IGO-uitkering, in % van de uitkering zonder verhoging


De procentuele verhoging van het forfaitaire bedrag met bijna 14% stemt overeen met een maandelijkse toename van ruim 60 euro voor het basisbedrag en 90 euro voor het verhoogd basisbedrag. Concreet betekent dit dat, ceteris paribus, IGO-gerechtigden hun gemiddelde uitkering ook effectief met die bedragen zien toenemen. Uitgedrukt t.o.v. de gemiddelde IGO-uitkering (die lager ligt dan het forfaitaire bedrag) komen die bedragen overeen met een stijging van 35% in 2007 (zie Figuur 19). Procentueel stijgt de gemiddelde uitkering van de man zelfs meer omdat zijn gemiddelde IGO-uitkering lager is en hij dezelfde verhoging in euro krijgt. Omdat de gemiddelde IGO-uitkering van de vrouw hoger is, valt diezelfde verhoging in euro relatief lager uit.

In de projectie wordt de evolutie van het gemiddelde IGO-bedrag bepaald door de welvaartsaanpassingen van de forfaitaire bedragen die, conform de bepalingen in het Generatiepact, jaarlijks 1% bedraagt¹⁵. Daarnaast wordt het gemiddelde IGO-bedrag beïnvloed door de samenstelling van de IGO-gerechtigden: naar categorie (al dan niet verhoogd basisbedrag) en naar al dan niet cumuleren van de IGO-uitkering met een pensioen. Indien dit laatste het geval is, wordt de evolutie van de gemiddelde IGO-uitkering mee bepaald door de evolutie van de pensioenen.

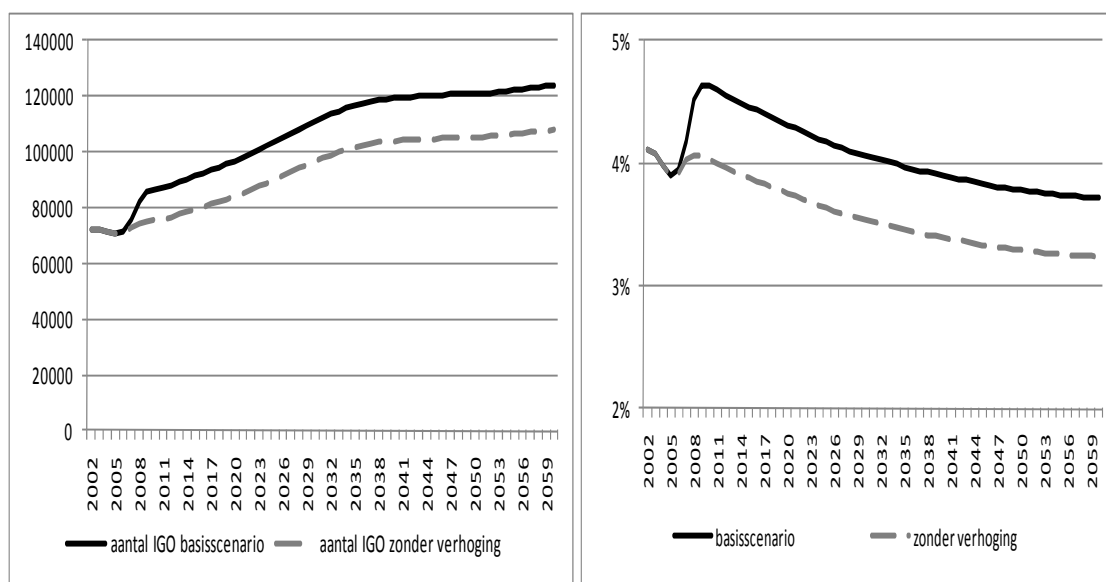
De sterke verhoging van de IGO-uitkering heeft ook een effect op *het aantal gerechtigden*: het aantal is door de maatregel toegenomen (zie Figuur 20). Op het moment dat de verhoging ingevoerd wordt, kent het aantal IGO-gerechtigden een sprong omdat personen die voordien niet in aanmerking kwamen wegens te hoge (pensioen)inkomens, nu wel een IGO-aanvulling kunnen

¹⁵ De jaarlijkse stijging van 1% is van toepassing vanaf 2011. Voor de voorgaande jaren werden de bedragen verhoogd met 2% op 1.12.2007 en op 1.07.2008, met 0,87% op 1.10.2008, met 0,8% op 1.06.2009 en met 0,6% op 1.01.2010.

krijgen. Ook enkele jaren na de invoering van de maatregel neemt het aantal IGO-gerechtigden nog toe. Voor een deel van de gerechtigden die reeds gepensioneerd zijn en voordien (net) niet in aanmerking kwamen, is de eerste uitbetaling niet onmiddellijk gebeurd wanneer de verhoging werd ingevoerd, maar is zij uitgesteld wegens de tijd die de procedure van de aanvraag in beslag neemt (bijvoorbeeld bestaansmiddelenonderzoek). Bovendien is het ook zo dat door de mediabelangstelling voor de verhoging van de IGO, de bekendheid van het systeem bij de gepensioneerden is toegenomen. Het onderzoek naar het recht op de IGO gebeurt immers enkel van ambtswege op het moment van de pensioenaanvraag. Nadien is het aan de ouderen zelf om hun aanvraag in te dienen. We veronderstellen dat het proces van “laattijdige” toetreders tot de IGO tegen 2010 op zijn einde loopt.

Nadien wordt de evolutie van het aantal gerechtigden voornamelijk bepaald door de vergrijzing van de bevolking en door de stijgende activiteitsgraad bij de vrouwen. Dit laatste heeft een negatief effect op het aantal bijstandsgerechtigden. Beter uitgebouwde loopbanen zorgen voor hogere pensioenen en vermits steeds meer vrouwen een volwaardig pensioen zullen ontvangen, zal dat een remmend effect hebben op het aantal bijstandsgerechtigde vrouwen, en samenwonende mannen. Het aantal IGO-gerechtigden uitgedrukt in procent van de 65-plussers zal dan ook dalen. De vergrijzing van de bevolking zorgt daarentegen voor een toenemend aantal IGO-gerechtigden, zowel in absolute aantallen als in procent van de totale bevolking.

Figuur 20 Aantal IGO-gerechtigden (links) en in % van de bevolking 65+ (rechts), met en zonder maatregel 01.12.2006



II Impacts de réformes et de scénarios alternatifs sur l'adéquation des pensions: projections réalisées à l'aide du modèle MIDAS

Gijs Dekkers, Raphaël Desmet

1. Le modèle MIDAS

MIDAS est un modèle de microsimulation dynamique¹⁶ qui se fonde sur un échantillon représentatif de la population (vague 2002 du Panel Survey on Budget Households ou PSBH). Les comportements des individus, dont ceux ayant un impact sur la constitution des droits à la pension, sont simulés jusqu'en 2060 pour 8488 individus relevant de 3424 ménages. De plus, le modèle simule, parallèlement et à un niveau individuel, les salaires, les pensions (de salarié, de fonctionnaire ou d'indépendant), les allocations de prépension, de chômage et d'invalidité.

Une caractéristique importante du modèle est qu'il opère dans le cadre de scénarios démographique (naissances, décès), macroéconomique (croissance de la productivité et des salaires, taux d'emploi), socio-économique (emploi par statut, bénéficiaires d'allocations sociales) et de politique sociale (paramètres d'adaptation au bien-être, intégration des mesures récentes) identiques à ceux retenus par le modèle MALTESE pour l'évaluation du coût budgétaire du vieillissement. La soutenabilité sociale et financière du vieillissement est dès lors étudiée dans un cadre cohérent.

Partant des individus observés en 2002, le modèle MIDAS produit des résultats individuels pour la période 2003-2060, en cohérence avec les projections et hypothèses du scénario de référence du CEV. Les résultats de simulation permettent de dégager des indicateurs sur l'adéquation des pensions. Des indicateurs du taux de remplacement, de l'inégalité et du risque de pauvreté retiendront plus particulièrement notre attention.

Lors de l'interprétation des résultats, il convient de tenir compte d'un certain nombre de caractéristiques ou limites du modèle. Une première est que les salaires et allocations simulés par le modèle sont bruts de cotisations et d'impôts. Compte tenu de l'exonération fiscale des revenus de remplacement et de la progressivité de l'I.P.P., le risque de pauvreté et l'inégalité de revenus chez les personnes âgées devrait être moindre sur base de revenus nets. Une deuxième caractéristique restrictive est que, faute de données fiables, les indépendants pensionnés sont supposés tous percevoir la pension minimum. Les conséquences de cette simplification sont certainement limitées, étant donné que parmi les pensionnés du régime des indépendants ne bénéficiant que d'une allocation de ce régime, 78 % perçoivent une pension minimum¹⁷. Une troisième caractéristique est que les pensions du deuxième pilier ne sont pas simulées. Bien que l'effet du 2^e pilier sur le risque de pauvreté des pensionnés soit probablement limité, il est possible que l'inégalité de la distribution des revenus de pension soit sous-estimée. Une quatrième et dernière caractéristique concerne les revenus de la propriété immobilière. Étant donné que ceux-ci ne sont pas disponibles dans les données de base du modèle, ils ne sont pas simulés et ne rentrent donc pas en compte dans les indicateurs de l'adéquation des pensions repris ci-dessous.

¹⁶ Voir Dekkers, Desmet, De Vil (2010) pour une description détaillée.

¹⁷ Voir Scholtus, B. (2008).

Notons pour finir que les projections présentées ci-après ne constituent pas, au même titre que les analyses budgétaires antérieures, des prévisions mais bien des projections à politique constante.

2. Impact de scénarios alternatifs sur l'adéquation des pensions

Deux scénarios alternatifs sont simulés dans le cadre de cet exercice. Le premier scénario alternatif envisage une croissance de la productivité de long terme plus soutenue que dans le scénario de référence. Le second scénario alternatif prend comme hypothèse un taux d'emploi des âgés plus élevé que dans le scénario de référence.

2.1. Scénario alternatif de croissance de la productivité

Ce scénario alternatif envisage une croissance de la productivité de long terme plus soutenue que dans le scénario de référence. Alors que ce dernier considère une croissance annuelle de la productivité de long terme de 1,50%, le scénario alternatif de croissance prend comme hypothèse une croissance annuelle de la productivité de long terme de 1,75%. Ce scénario sera donc dénommé ci-après « scénario 1,75 ». Dans le scénario de référence, partant d'un niveau de 1,25% en 2014¹⁸, la croissance annuelle de la productivité progresse jusqu'à son niveau de long terme (1,50%) en 2018. Dans le scénario 1,75, la croissance de la productivité du travail progresse de 1,25% en 2014 à 1,75% en 2021 pour ensuite rester constante jusqu'en 2060. La période de transition entre la dernière année de croissance de moyen terme et la première année de croissance de long terme est donc dépendante du niveau de la croissance retenue à long terme.

L'impact sur l'adéquation des pensions d'une croissance de la productivité plus soutenue permet également de se faire une idée de l'impact qu'aurait une politique sociale moins généreuse (réduction des adaptations des prestations sociales au bien-être¹⁹). Bien qu'il s'agisse de deux scénarios différents, ils correspondent tous les deux à une augmentation de la différence entre croissance des salaires et croissance des prestations de sécurité sociale.

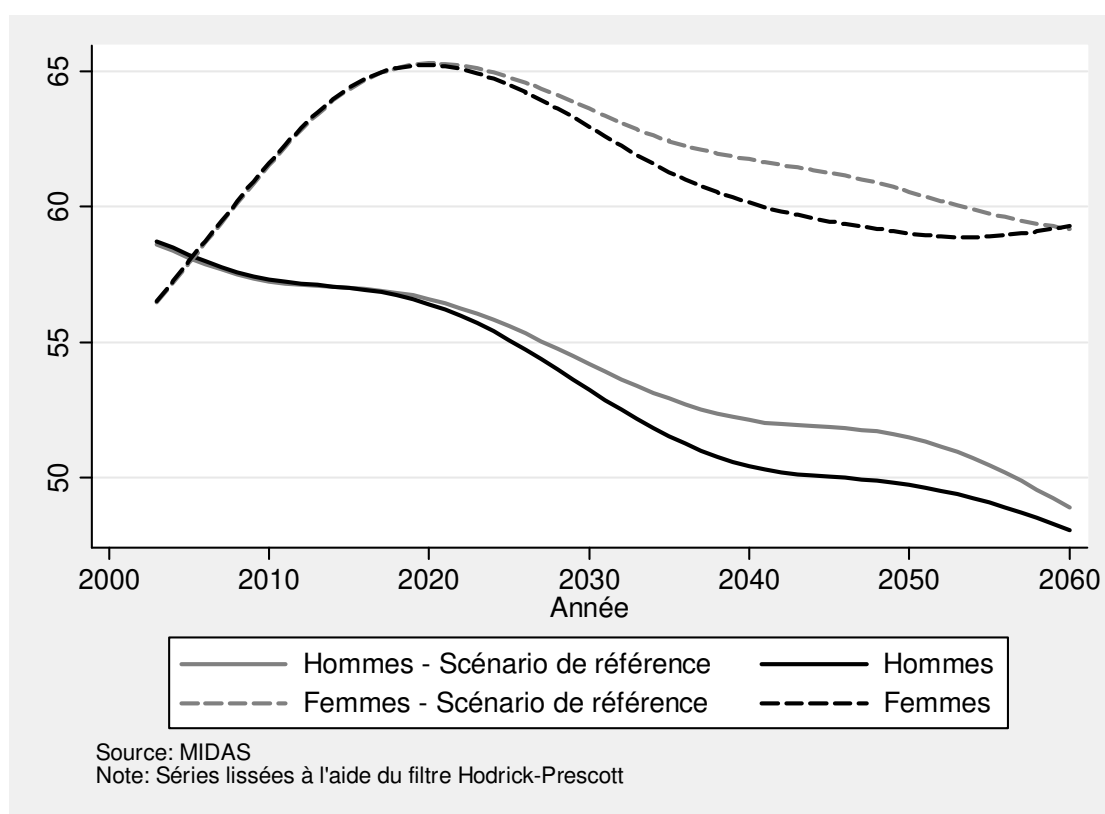
La Figure 21 représente le taux de remplacement individuel moyen par sexe dans le cadre du scénario 1,75 ainsi que dans le cadre du scénario de référence. Le taux de remplacement est défini comme le ratio entre la pension et le dernier salaire. L'évolution du taux de remplacement dans le scénario de référence peut-être divisée en deux périodes. Avant 2020, le taux de remplacement des hommes décroît lentement alors que celui des femmes croît. Après cette date, les taux de remplacement des hommes et des femmes décroissent parallèlement. L'augmentation de la participation des femmes au marché du travail explique en grande partie ces évolutions. Tout d'abord, des carrières plus longues permettent aux femmes, d'une part, d'obtenir des pensions plus élevées et, d'autre part, d'être plus souvent éligibles aux minima de pension. Le taux de remplacement des femmes augmente donc sur cette période. La

¹⁸ Le scénario de référence du rapport annuel 2009 du CEV reprend les projections à moyen terme 2009-2014 du Bureau fédéral du Plan. 2014 est donc la dernière année de la période de moyen terme.

¹⁹ Voir chapitre 2.1 de la partie I pour une description complète des hypothèses d'adaptations au bien-être.

participation croissante des femmes au marché du travail a aussi pour effet qu'une plus grande partie de celles-ci bénéficient de leur pension propre. Par conséquent, les hommes perçoivent moins de pensions au taux ménage et voient leur taux de remplacement diminuer. Ensuite, après 2020, l'augmentation de la carrière des femmes arrive à son terme et leurs pensions cessent de croître. Par ailleurs, elles bénéficient moins souvent des minima. Ceux-ci s'érodent en effet de manière relative face aux salaires. De plus, les salaires évoluant plus rapidement que le plafond salarial, celui-ci devient contraignant pour un nombre croissant de salariés (en majorité des hommes mais pas uniquement), et a donc également pour effet de diminuer leur taux de remplacement.

Figure 21 Taux de remplacement, en pourcent – Scénario 1,75 en comparaison avec le scénario de référence



L'évolution du taux de remplacement dans le scénario 1,75 diverge de celle du taux de remplacement dans le scénario de référence à partir de l'année où les taux de croissance des deux scénarios s'établissent à des niveaux différents. A partir de 2020, le taux de remplacement obtenu dans le scénario 1,75 diminue par rapport à celui du scénario de référence. En effet, étant donné que le calcul de la pension s'effectue sur les salaires perçus durant l'entièreté de la carrière, la pension augmente moins rapidement que le dernier salaire. De plus, un taux de croissance plus élevé entraîne, d'une part, une plus grande proportion d'individus soumis au

plafond salarial ainsi que, d'autre part, un nombre moins important d'individus bénéficiant d'une pension relevée au minimum.

Alors que ces arguments tendent à penser que dans une situation pareille le taux de remplacement devrait constamment baisser, la Figure 21 montre un rapprochement des courbes après 2050. Cet effet n'est en aucun cas imputable au scénario alternatif. Il s'explique en revanche par le lissage appliqué à la moyenne des taux de remplacement observés annuellement. Étant donné que ces moyennes sont calculées sur un nombre d'observations parfois très réduit, un lissage est appliqué afin de faire apparaître des tendances. Comme celles-ci sont basées sur des moyennes calculées sur peu d'observations, elles doivent être considérées avec prudence.

La Figure 22 montre l'impact d'une croissance de la productivité de long terme plus soutenue sur le taux de pauvreté de la population totale²⁰, des travailleurs et des pensionnés. Le taux de pauvreté est défini comme la proportion d'individus faisant partie d'un ménage dont le revenu équivalent est inférieur à 60% du revenu équivalent médian de l'ensemble de la population.

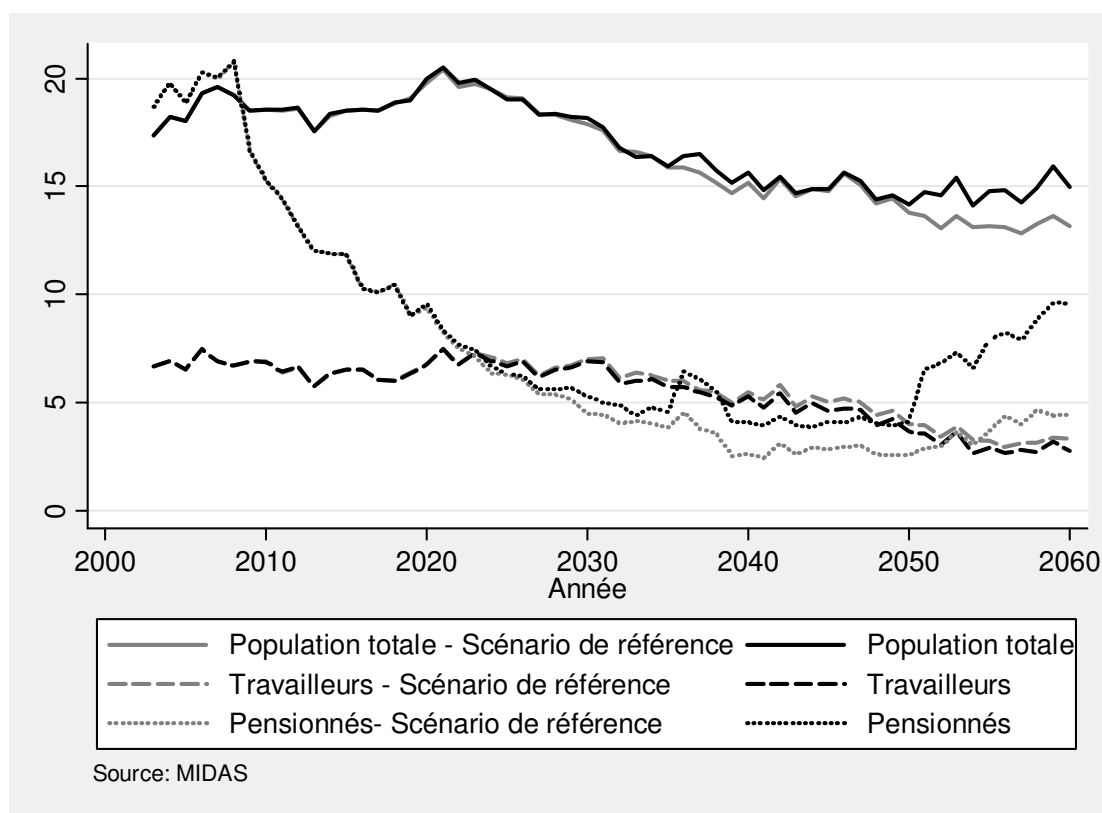
La forte baisse du taux de pauvreté des pensionnés dans le scénario de référence est le résultat combiné de la revalorisation de la GRAPA et de l'augmentation de la participation des femmes au marché du travail. Le premier de ces deux facteurs fait l'objet d'une analyse dans le chapitre qui suit. L'impact de la participation accrue des femmes sur la pauvreté des pensionnés est analysé extensivement par Dekkers *et al.* (2010). Ceux-ci montrent que lorsque le taux de pauvreté des pensionnés est décomposé par sexe, il apparaît clairement que la baisse de celui-ci est principalement due à la baisse de la pauvreté des femmes.

Il résulte du scénario de croissance plus soutenue de la productivité une évolution moins favorable du taux de pauvreté des pensionnés que dans le scénario de référence. À partir de 2019, le taux de croissance de la productivité de long terme diverge du scénario de référence et de ce fait, les adaptations au bien-être des pensions deviennent relativement moins avantageuses. Cette érosion plus forte des pensions par rapport aux salaires se traduit par une évolution beaucoup moins favorable du taux de pauvreté des pensionnés que dans le scénario de référence, particulièrement en fin de période. Celui-ci atteint 10% en 2060 alors qu'il n'atteint pas 5% dans le scénario de référence.

Le taux de pauvreté des travailleurs s'améliore très légèrement après 2030 suite à la croissance de la productivité de long terme plus soutenue. En effet, l'écart entre progression des salaires et progression du seuil de pauvreté est plus prononcé que dans le scénario de référence.

²⁰ La population totale ne comprend pas uniquement les travailleurs et les pensionnés mais également les chômeurs, les invalides, les prépensionnés ainsi que les individus n'appartenant à aucun de ces statuts.

Figure 22 Risque de pauvreté par statuts, en pourcent – Scénario 1,75 en comparaison avec le scénario de référence

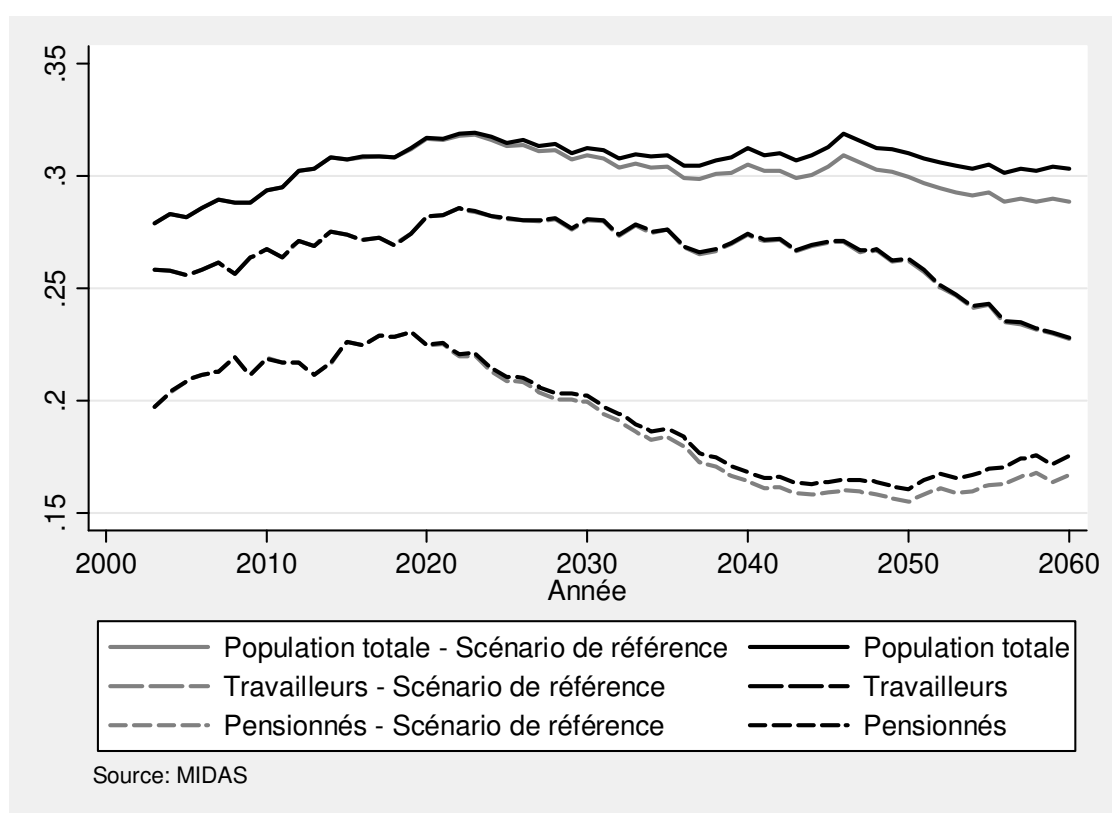


La variation de l'inégalité de revenus résultant de l'augmentation du taux de croissance de la productivité de long terme est représentée par la Figure 23. L'inégalité est ici représentée par l'indice de Gini. La valeur de celui-ci est comprise entre 0 et 1. Une valeur égale à 0 indique une égalité totale de revenu : chaque individu dispose du même revenu. A l'opposé, une valeur de 1 indique une inégalité totale de revenus : un seul individu dispose de l'entièreté des revenus. La mesure du revenu est la même que celle utilisée pour le taux de pauvreté : le revenu équivalent du ménage. Le revenu d'un pensionné peut donc inclure d'autres revenus que ceux de la pension.

L'évolution de l'inégalité de revenus parmi les pensionnés dans le scénario de référence peut être divisée en trois périodes : de la première année de simulation jusqu'à 2020 l'inégalité croît légèrement, elle diminue ensuite de manière importante de 2020 jusqu'à la mi-2040 et augmente à nouveau très faiblement sur les 15 dernières années. La première de ces périodes connaît une croissance de la participation des femmes au marché du travail qui a pour conséquence une augmentation de la proportion de couples formés par un pensionné et un actif occupé et donc une augmentation de la part des revenus du travail dans les revenus de pension. Les revenus du travail étant plus inégalement distribués que les revenus de pension, l'augmentation de ceux-ci accroît l'inégalité des pensionnés. La forte diminution de l'inégalité de seconde période est attribuable au rétrécissement de la distribution des pensions. De plus en plus de

bénéficiaires atteignent le plafond salarial, ce qui entraîne un tassement des pensions dans le haut de la distribution. Le léger relèvement de l'inégalité observée sur les 15 dernières années est la conséquence de l'arrivée en pension d'une cohorte plus large. D'une part, étant donné l'adaptation au bien-être partielle des pensions, les nouveaux pensionnés ont en moyenne une pension plus élevée que les pensionnés plus âgés et l'afflux important de nouveaux pensionnés vient donc augmenter l'inégalité parmi les pensionnés. D'autre part, le rajeunissement des pensionnés augmente la probabilité pour ceux-ci d'avoir un partenaire actif et donc de bénéficier de revenus du travail. L'augmentation de la part des revenus du travail, plus inégalement distribués, augmente également l'inégalité parmi les pensionnés.

Figure 23 Indice de Gini par statuts – Scénario 1,75 en comparaison avec le scénario de référence



La variation de l'inégalité de revenus des pensionnés résultant de l'augmentation du taux de croissance de la productivité de long terme est décomposée en trois effets. Les deux premiers mènent à l'augmentation de l'inégalité alors que le troisième mène à la diminution de celle-ci. Ce dernier effet est manifestement plus que contré par les deux premiers. Tout d'abord, étant donné que les paramètres d'adaptation au bien-être sont fixés indépendamment de la croissance des salaires, après leur date de prise de cours, les pensions se déprécient plus rapidement (par rapport aux salaires) que dans le scénario de référence. Par conséquent, les différences de revenus entre les nouveaux pensionnés et les pensionnés les plus âgés sont également plus grandes. Le deuxième effet à l'œuvre concerne les minima de pension. Les

montants de la pension minimum, du droit minimum par année de carrière et de la GRAPA ne changent pas contrairement aux pensions non-forfaitarisées qui augmentent suite à la croissance plus soutenue. Une plus grande différence de revenus apparaît donc entre les bénéficiaires de pensions non-forfaitarisées et les bénéficiaires de pensions forfaitarisées. Le troisième effet, qui a tendance à réduire l'inégalité, est lié à l'ajustement des plafonds de pension. Lorsque, comme c'est le cas ici, l'écart se creuse entre la croissance du plafond salarial entrant en compte dans le calcul des pensions et la croissance des salaires, un plus grand nombre de salariés est confronté au plafond. Cette augmentation du nombre de bénéficiaires qui atteignent le plafond salarial mène à une réduction de l'inégalité de revenus des pensionnés de par une plus grande uniformisation des pensions dans le haut de la distribution. Ce dernier effet est plus que compensé par les deux premiers décrits ci-dessus. La combinaison de ces différents effets mène donc, comparativement au scénario de référence, à une augmentation croissante de l'inégalité de revenus des pensionnés à partir de mi 2020 pour atteindre, en 2060, une variation de 1 point de base de l'indice de Gini.

Alors que l'inégalité parmi les pensionnés croît légèrement, l'inégalité parmi les travailleurs ne subit aucune variation suite à la croissance plus élevée de la productivité de long terme, chaque travailleur bénéficiant de manière identique de cette croissance plus soutenue²¹.

2.2. Scénario alternatif relatif au taux d'emploi des âgés

Ce second scénario alternatif envisage une croissance de l'emploi des âgés plus soutenue que dans le scénario de référence. Sur la base de la moyenne scandinave observée en 2008, le taux d'emploi des hommes de plus de 55 ans passe ainsi progressivement de 47% à 67% et celui des femmes de plus de 55 ans augmente progressivement de 28% à 59% entre 2008 et le milieu des années 2030 (selon des modalités décrites dans la première partie de cette publication).

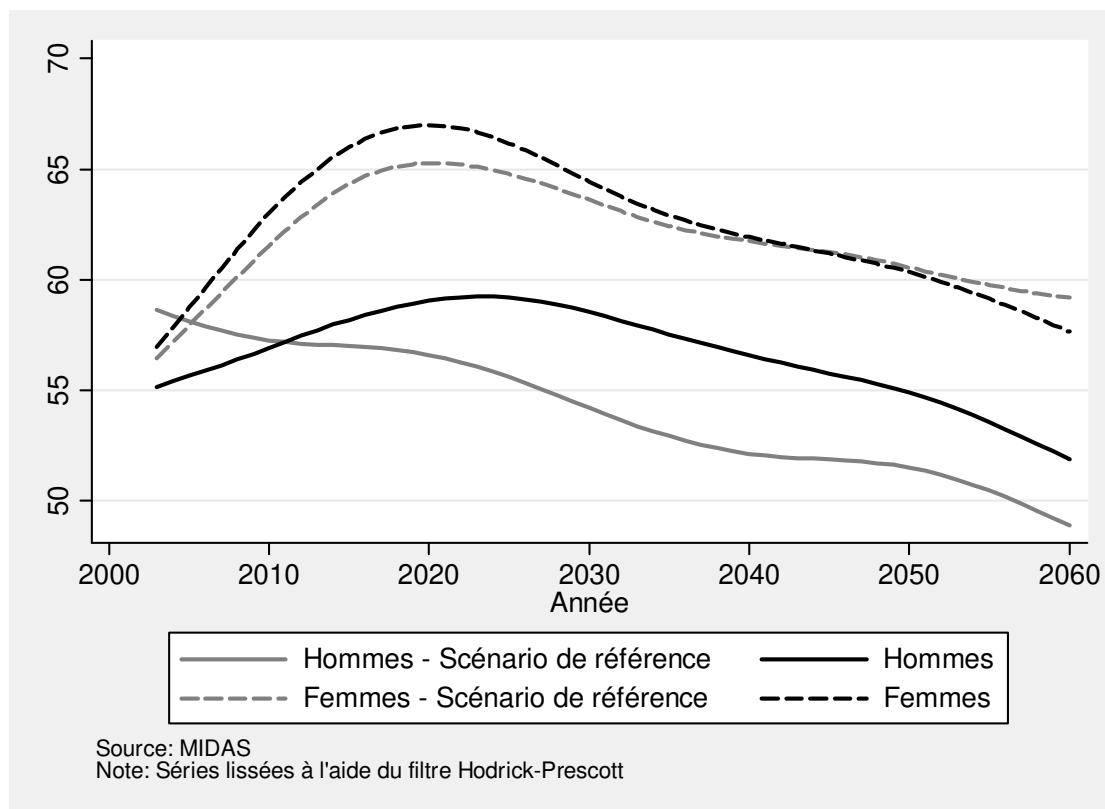
Avant de décrire l'impact de l'augmentation du taux d'emploi, il est intéressant de montrer l'ampleur de ce scénario alternatif en termes de variation d'âge effectif de cessation d'emploi. Ce dernier est donc l'âge moyen de cessation définitive de l'emploi via les différentes voies possibles que sont le chômage, l'invalidité, la prépension et la pension. Après 2030, l'âge effectif moyen de cessation d'emploi est de 2 ans supérieur à celui du scénario de référence et ce, aussi bien pour les hommes que pour les femmes.

La Figure 24 présente l'évolution du taux de remplacement des hommes et des femmes pour ce scénario alternatif et pour le scénario de référence. Le scénario alternatif montre un taux de remplacement respectivement nettement et légèrement plus élevé pour les hommes et les femmes. Suite à une réduction des périodes assimilées au profit de périodes effectives ainsi qu'à une augmentation du nombre de bénéficiaires de bonus pension (salariés et indépendants) et de bénéficiaires de complément de pension (fonction publique), les pensionnés perçoivent en

²¹ Les modifications de comportements au sein du marché du travail qui découlent d'une augmentation de la croissance de la productivité ne sont pas modélisées dans cet exercice.

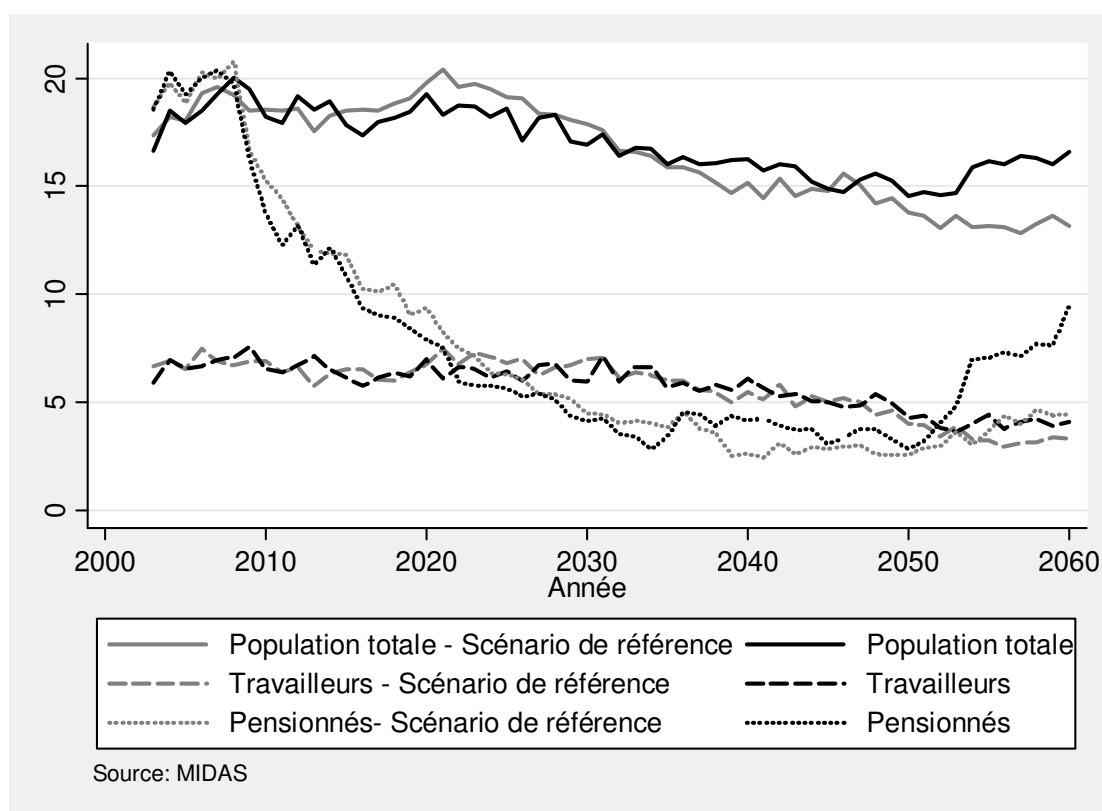
moyenne une allocation plus élevée. Rappelons néanmoins qu'il s'agit de séries lissées qui doivent être interprétées avec une certaine prudence.

Figure 24 Taux de remplacement, en pourcent – Scénario alternatif d'emploi des âgés en comparaison avec le scénario de référence



Comme le montre la Figure 25, la variation du risque de pauvreté des pensionnés peut être divisée en deux périodes distinctes : avant et après 2035, date correspondant à la fin de la croissance du taux d'emploi des âgés. Avant cette date, le risque de pauvreté des pensionnés est légèrement plus bas que dans le scénario de référence alors qu'après cette date, il est légèrement supérieur jusqu'à 2050 et fortement supérieur entre 2050 et 2060.

Figure 25 Risque de pauvreté par statut, en pourcent – Scénario alternatif d’emploi des âgés en comparaison avec le scénario de référence



Plusieurs mécanismes sont à l’œuvre dans le cas de ce scénario alternatif. En effet, ce scénario ne modifie pas seulement les revenus d’une ou plusieurs catégories d’individus mais également la répartition des individus entre ces différentes catégories. Ainsi, lorsque l’emploi des âgés augmente, la proportion des travailleurs augmente au détriment des autres catégories. On constate ici que la proportion des travailleurs augmente en moyenne de 5 à 6 points de pourcentage alors que la proportion des pensionnés est en baisse d’en moyenne 3 points de pourcentage. Etant donné que la proportion de travailleurs augmente, la part des revenus du travail augmente au sein des ménages. Il s’ensuit une légère augmentation du revenu moyen des travailleurs (+1% en moyenne). Celui des pensionnés est également en hausse (+2% en moyenne) suite notamment aux facteurs mentionnés précédemment (voir taux de remplacement).

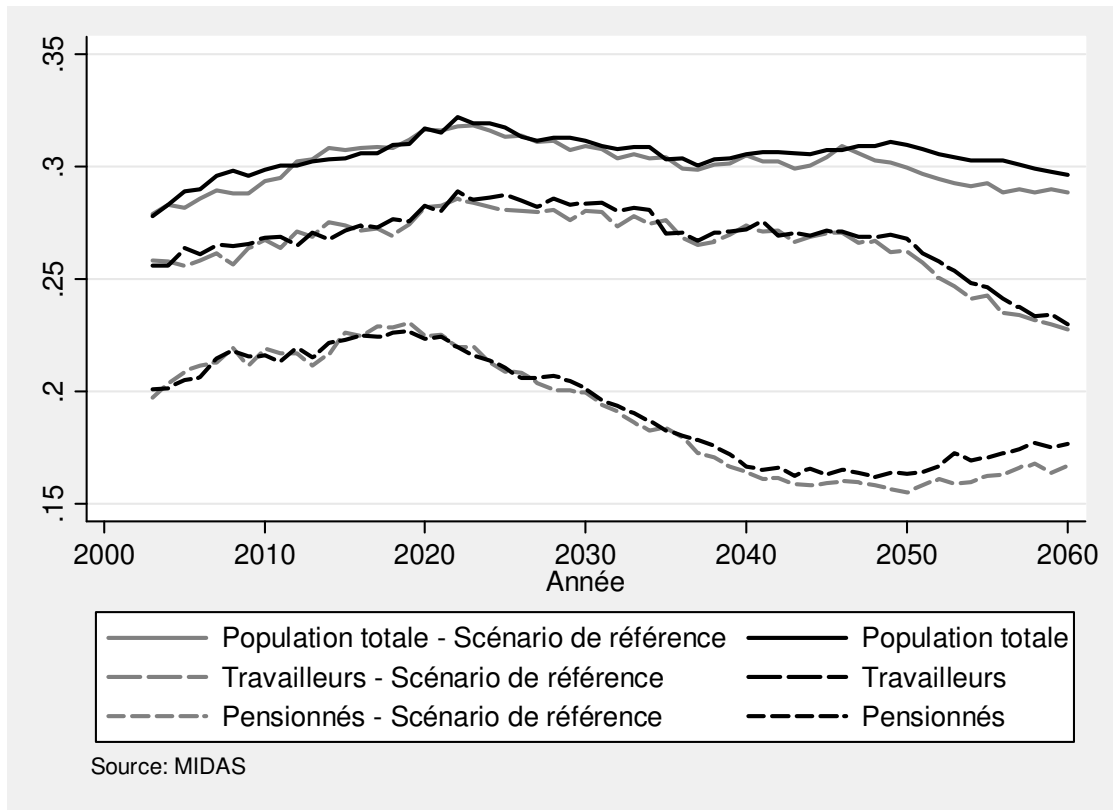
L’évolution du risque de pauvreté des pensionnés peut-être décomposée en deux effets distincts et opposés : d’une part l’augmentation du seuil de pauvreté qui fait suite à l’augmentation de la proportion de travailleurs au détriment des bénéficiaires d’allocations sociales et d’autre part l’augmentation du revenu des pensionnés. Ce dernier effet n’est pas seulement le résultat de pensions plus élevées mais aussi de l’augmentation de la part des revenus du travail au sein des ménages. Le premier effet augmente la pauvreté parmi les pensionnés alors que le second la diminue.

Ces deux effets se combinent et mènent, selon que l'on se situe avant ou après 2035, à une diminution ou à une augmentation du risque de pauvreté des pensionnés par rapport au scénario de référence. En effet, étant donné qu'avant le milieu des années 2030, l'emploi des âgés est en croissance continue pour atteindre les taux d'emploi scandinaves qui forment l'objectif de ce scénario, la modification de la répartition des individus entre les catégories est par conséquent moins importante avant 2035 qu'après. Le deuxième effet surpasse le premier : la croissance du revenu des pensionnés par rapport au scénario de référence (+1,9%) surpasse la croissance du seuil de pauvreté par rapport au scénario de référence (+1,1%). On observe donc, durant la première période, une légère diminution de la pauvreté des pensionnés par rapport au scénario de référence.

Lorsqu'on reproduit cette dernière comparaison sur la période allant de 2035 à 2060, l'effet inverse apparaît : la variation moyenne du seuil de pauvreté (+2,6%) est supérieure à la variation moyenne des revenus des pensionnés (+2,4%). Il en résulte, par conséquent, une augmentation du risque de pauvreté chez les pensionnés par rapport au scénario de référence.

La Figure 26 montre une augmentation croissante de l'inégalité parmi les pensionnés par rapport au scénario de référence à partir de 2035. Tout d'abord, pour une année de carrière supplémentaire et étant donné le différentiel de croissance entre salaires et minima (1,5% pour les salaires, 1,25% pour le droit minimum et 1% pour la pension minimum), la variation de la pension d'un individu qui bénéficie de minima sera inférieure à la variation de la pension d'un individu qui n'a pas recours à ces minima. Par rapport au scénario de référence, les bénéficiaires de pensions non-forfaitarisées voient leur pension augmenter plus que les bénéficiaires de pension forfaitarisées. Par ailleurs, suite à l'augmentation de l'emploi chez les âgés, la part des revenus du travail chez les pensionnés augmente par rapport au scénario de référence. Les revenus du travail étant plus inégalement répartis, l'augmentation de la part de ceux-ci augmente également l'inégalité parmi les pensionnés.

Figure 26 Indice de Gini par statuts – Scénario alternatif d’emploi des âgés en comparaison avec le scénario de référence



3. Impact de réformes sur l'adéquation des pensions

Les réformes considérées ici sont des réformes qui ont déjà eu lieu. Il ne s'agit donc pas, comme c'est souvent le cas, de réformes potentielles futures mais bien de réformes récentes qui ont déjà été mises en application. Il s'agit ici, d'une part, de la revalorisation de la Garantie de Revenu aux Personnes Agées intervenue le 01.12.2006 et, d'autre part, de la revalorisation du droit minimum par année de carrière intervenu le 01.10.2006.

3.1. Revalorisation de la Garantie de Revenu aux Personnes Agées

Afin d'estimer l'impact de l'augmentation de 60 et 90 euro par mois respectivement du montant de base et du montant majoré de la GRAPA intervenue le 01.12.2006, nous présentons ci-après les résultats correspondant à un scénario dans lequel, contrairement au scénario de référence, cette revalorisation n'a pas eu lieu.

La GRAPA est un avantage résiduaire. Elle n'est donc octroyée qu'après une enquête sur l'ensemble des ressources dont dispose l'individu. Ces ressources peuvent provenir des revenus professionnels, mobiliers et immobiliers de l'individu ou de toute autre personne avec qui il partage sa résidence. En effet, la notion de partage de résidence sert à déterminer si l'individu perçoit le montant de base (cohabitant) ou le montant majoré (isolé) qui s'élève à 150% du montant de base.

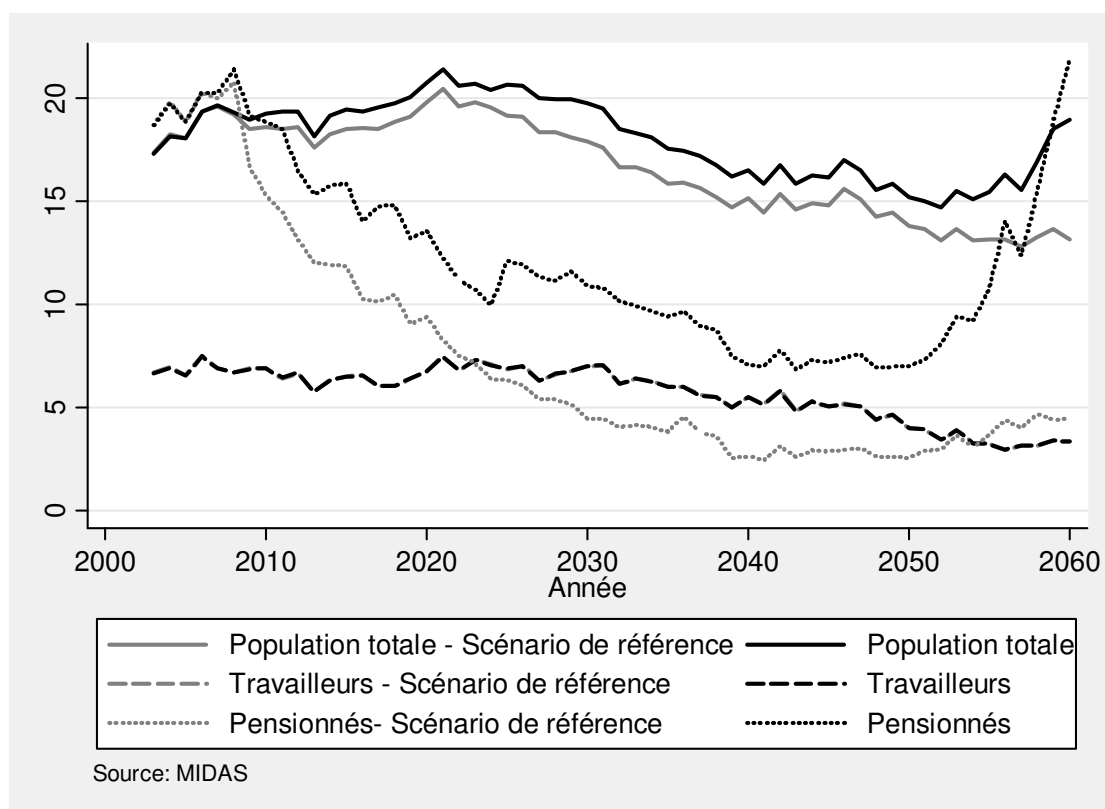
Avant de prendre connaissance des résultats de cette simulation, il importe de ne pas oublier une limitation importante des données de base servant de point de départ au modèle²². Cette limitation a un impact sur la simulation du revenu disponible. En effet, étant donné qu'aucune information concernant les revenus de l'épargne, les revenus du deuxième pilier de pension et les revenus de la propriété immobilière n'est disponible dans cette base de données, il en résulte une surestimation probable des allocations octroyées sous condition de ressources telles que la GRAPA. L'impact de la revalorisation de la GRAPA intervenue le 01.12.2006 analysé ci-dessous est donc susceptible de souffrir également de surestimation. Il importe donc de considérer les résultats qui suivent avec une certaine prudence.

Contrairement à ce qui a été présenté ci-dessus pour les autres réformes/scénarios alternatifs qui composent cette analyse, le graphique représentant la variation du taux de remplacement n'apparaît pas ici. En effet, étant donné que le taux de remplacement utilise comme définition de la pension les revenus provenant des différents régimes de pension – excluant donc les revenus de l'aide sociale – la variation du montant de la GRAPA n'a donc aucun effet sur le taux de remplacement.

²² Voir Dekkers, Desmet, De Vil (2010).

La Figure 27 montre l'impact de la revalorisation de la GRAPA sur le risque de pauvreté des pensionnés. On remarque que dès l'introduction de la revalorisation de la GRAPA, les deux courbes de risque de pauvreté des pensionnés commencent à diverger et que cette divergence s'accroît de plus en plus fortement. En effet, étant donné que la revalorisation de la GRAPA permet d'augmenter le montant majoré de celle-ci (montant attribué à un isolé) à un niveau supérieur au seuil de pauvreté²³, il n'est pas surprenant de constater un effet si important.

Figure 27 Risque de pauvreté par statuts, en pourcent – Scénario de non revalorisation de la GRAPA en comparaison avec le scénario de référence

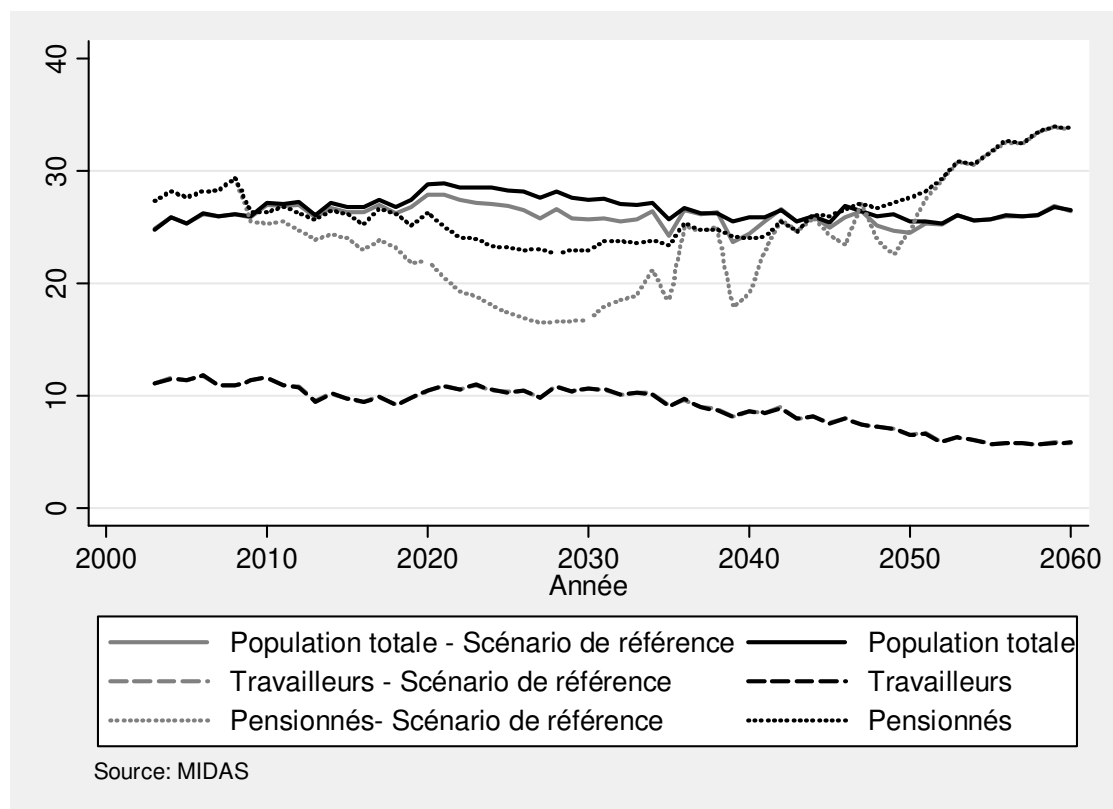


Comme précisé ci-dessus, étant donné le manque d'information concernant les revenus de l'épargne, il est possible que l'impact de cette revalorisation soit surestimé. L'ampleur de cette probable surestimation peut être approchée en modifiant le seuil de pauvreté relative. En effet, le fait que le montant de la GRAPA (pour un isolé) soit supérieur au seuil de pauvreté après revalorisation pourrait résulter de la non prise en compte des revenus de l'épargne. Si tel était le cas, en prenant en compte un seuil de pauvreté relatif plus élevé, le montant de la GRAPA se situerait en dessous de celui-ci et ce problème potentiel serait évité. C'est ce que montre la Figure 28. Celle-ci présente en effet l'impact de la revalorisation de la GRAPA sur la pauvreté

²³ La revalorisation de la GRAPA ne permet pas, en revanche, à un ménage d'obtenir un revenu suffisant pour échapper au risque de pauvreté.

des pensionnés calculée sur base d'un seuil de pauvreté égal à 70% du revenu équivalent médian.

Figure 28 Risque de pauvreté par statuts, en pourcent, sur base d'un seuil de pauvreté égal à 70% du revenu équivalent médian – Scénario de non revalorisation de la GRAPA en comparaison avec le scénario de référence

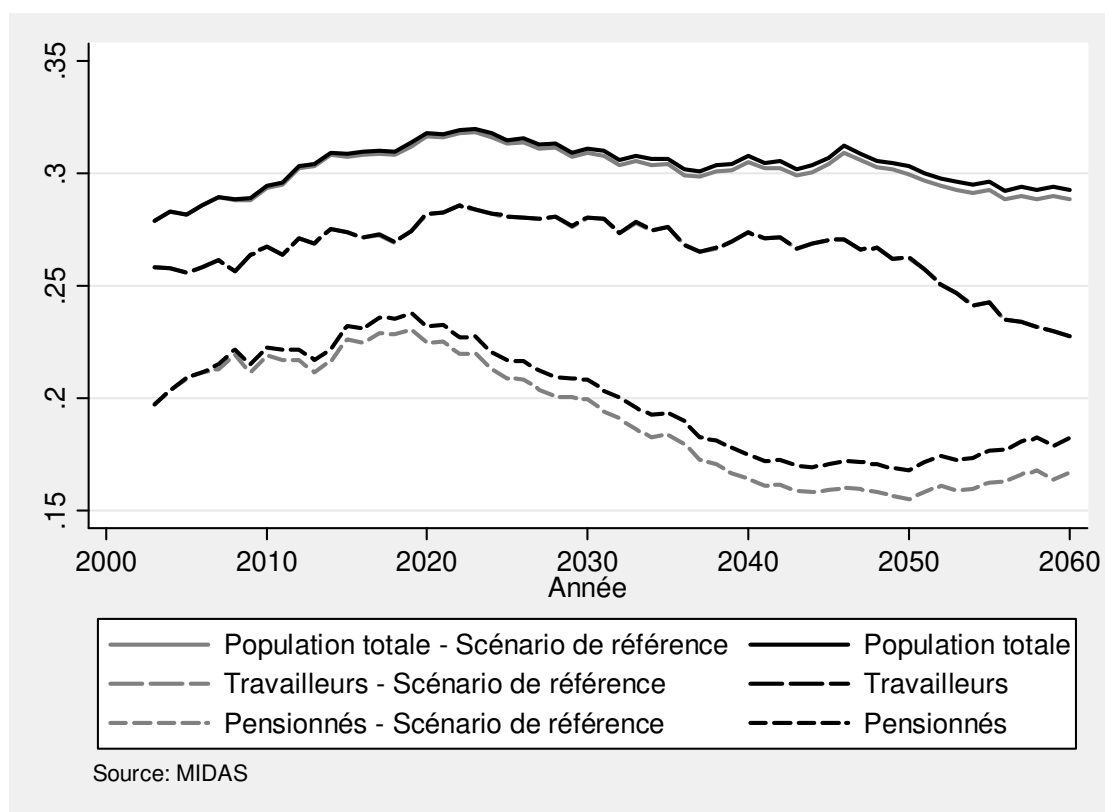


On constate que même avec un seuil de pauvreté égal à 70% du revenu équivalent médian, la revalorisation de la GRAPA réduit de manière importante la pauvreté des pensionnés sur une grande partie de la période de projection. On en conclut donc que même lorsque le montant de la GRAPA est inférieur au seuil de pauvreté, la revalorisation de celle-ci a un impact important sur le taux de pauvreté des pensionnés.

La raison pour laquelle la revalorisation de la GRAPA a également un impact important sur la pauvreté des pensionnés calculée à 70% du revenu équivalent médian est à rechercher dans les règles d'attribution de la GRAPA. En effet, les revenus de pension ne sont pris en compte qu'à 90% dans le calcul des ressources qui sert à déterminer l'octroi de la GRAPA. Cette règle implique donc que lorsque le montant de la GRAPA est inférieur de moins de 10% au seuil de pauvreté, le bénéficiaire de la GRAPA qui est également bénéficiaire de revenus de pension (comme c'est le cas plus de 8 fois sur 10, voir Tabel 4) peut se situer au dessus du seuil. Lorsque la GRAPA est trop largement inférieur au seuil de pauvreté – comme c'est par exemple le cas après 2050 - une augmentation de celle-ci n'a pas d'effet sur la pauvreté.

La Figure 29 montre une baisse importante de l'inégalité parmi les pensionnés suite à la revalorisation de la GRAPA. Une limite inférieure plus élevée est appliquée à la distribution des revenus des pensionnés la rendant, de ce fait, moins étendue.

Figure 29 Indice de Gini par statuts – Scénario de non revalorisation de la GRAPA en comparaison avec le scénario de référence



3.2. Revalorisation du droit minimum par année de carrière

3.2.1. Introduction

Comme indiqué ci-dessus, la revalorisation dont il est question ici est la revalorisation du droit minimum par année de carrière intervenue le 01.10.2006. A cette date, le montant du droit minimum a en effet été augmenté de 17%.

Le droit minimum par année de carrière est un processus qui permet d'augmenter certaines rémunérations fort basses lors du calcul de la pension des travailleurs salariés. En effet, si, pour une année déterminée, la rémunération d'un individu n'atteint pas le montant du droit minimum par année de carrière, ce dernier remplacera la rémunération effective pour le calcul de la pension (voir Figure 15). Trois conditions doivent être remplies afin de bénéficier de cet avantage : il faut premièrement avoir une carrière de travailleur salarié de minimum 15 ans. Il

faut également que chaque année de carrière corresponde à des prestations de travail équivalentes au moins à un tiers de régime de travail à temps plein. Et finalement, il faut que le montant de la pension (calculé après remplacement des revenus effectifs inférieur au droit minimum par le droit minimum) soit inférieur à un plafond prédéterminé (dans le cas d'une carrière complète, 16 505€ pour une pension au taux ménage et 13 204€ pour une pension au taux isolé, montant annuels à l'index 125,73 du 01.08.2009).

Cette dernière condition crée de fait deux catégories différentes de bénéficiaires du droit minimum : les bénéficiaires complets et les bénéficiaires partiels. Les bénéficiaires complets sont ceux pour qui toutes les années de carrière inférieures au droit minimum sont remplacées par celui-ci. Une fois calculées sur cette base, leurs pensions n'atteignent donc pas le plafond de pension. Les bénéficiaires partiels sont ceux pour lesquels toutes leurs années de carrière inférieures au droit minimum ne sont pas remplacées par celui-ci étant donné qu'un remplacement partiel suffit à atteindre le plafond de pension.

3.2.2. Analyse descriptive du droit minimum

Avant de présenter l'analyse de l'impact de la revalorisation du droit minimum sur l'adéquation des pensions, il semble opportun de présenter une analyse descriptive du droit minimum. Cette analyse est réalisée aussi bien pour le scénario de référence que pour le scénario de non revalorisation du droit minimum. L'analyse descriptive fournit le nombre de bénéficiaires complets, partiels et totaux du droit minimum ainsi que le nombre moyen d'années de carrière soumis au droit minimum chez les bénéficiaires complets. Dans le cas du scénario de non revalorisation du droit minimum, ces statistiques sont également présentées en différence par rapport au scénario de référence. Cette première approche descriptive de l'impact de la revalorisation du droit minimum permettra une meilleure compréhension de l'analyse des conséquences sociales de cette revalorisation.

Le Tableau 1 présente la proportion de bénéficiaires complets, partiels et totaux du droit minimum lors de l'entrée en pension par période de 10 ans et par sexe obtenu pour la projection de référence simulée par le modèle MIDAS. Le pourcentage de bénéficiaires totaux pendant la première période est égal à 50% aussi bien pour les hommes que pour les femmes. Chez ces dernières, cette proportion augmente jusque 71% dans la quatrième décennie pour diminuer ensuite légèrement jusque 67% dans la dernière décennie. Chez les hommes, l'évolution temporelle du pourcentage de bénéficiaires totaux suit pratiquement la même tendance : il augmente et reste stable autour de 58-59% les deuxième, troisième et quatrième périodes pour ensuite décroître fortement pour atteindre 44% la dernière période. L'ajustement généreux (1,25%) allouée au droit minimum et à son plafond de pension explique en grande partie l'augmentation du nombre de bénéficiaires totaux (ou au moins la stagnation de ceux-ci dans le cas des hommes) durant les quatre premières décennies de simulation. En effet, la croissance salariale de long terme de 1,5% - soit seulement 0,25 point de base au dessus de l'ajustement du droit minimum et de son plafond - n'intervient pas avant 2018 et la croissance salariale

moyenne entre 2003 et 2017 s'établit en dessous de 1%. Ce n'est donc qu'à partir de 2018 que le droit minimum s'érode par rapport aux salaires. L'augmentation de la participation des femmes au marché du travail est également un facteur explicatif de l'augmentation du nombre de bénéficiaires féminins au droit minimum. L'augmentation de la carrière des femmes permet à celles-ci de remplir plus souvent la condition de carrière (minimum 15 ans) associée à l'octroi du droit minimum.

Tableau 1 Proportion de bénéficiaires complets, partiels et totaux du droit minimum lors de l'entrée en pension – Scénario de référence

	Période	Bénéficiaires complets	Bénéficiaires partiels	Total des bénéficiaires
Femmes	2003-2010	48%	2%	50%
	2011-2020	55%	5%	60%
	2021-2030	61%	7%	68%
	2031-2040	66%	5%	71%
	2041-2050	65%	4%	69%
	2051-2060	64%	3%	67%
Hommes	2003-2010	44%	6%	50%
	2011-2020	41%	18%	59%
	2021-2030	41%	17%	58%
	2031-2040	44%	14%	58%
	2041-2050	43%	10%	53%
	2051-2060	38%	6%	44%

Source: MIDAS

On pourrait s'attendre a priori à obtenir une différence plus marquée entre la proportion de bénéficiaires masculins et féminins. En comparant les résultats obtenus par MIDAS en 2005 avec les statistiques observées par l'ONP, on se rend compte que les résultats de MIDAS sont fort proches de la réalité. En effet, pour l'année 2005, l'ONP observe que 50% des femmes qui prennent leur pension à l'âge légal bénéficient du droit minimum, soit exactement le même pourcentage que celui de MIDAS. Pour les hommes, la différence est positive mais très faible : 38% pour l'ONP (uniquement à l'âge légal) contre 42% pour MIDAS.

On constate que la proportion de bénéficiaires totaux est plus élevée chez les femmes que chez les hommes. La même constatation apparaît également et dans une plus grande ampleur lorsqu'on considère les bénéficiaires complets. En effet, les bénéficiaires partiels sont moins nombreux chez les femmes que chez les hommes. Le revenu des hommes étant en moyenne plus élevé que celui des femmes, ceux-ci sont moins souvent confrontés au droit minimum ou, lorsqu'ils le sont, ils n'en bénéficient que partiellement car ils atteignent plus souvent le plafond de pension du droit minimum.

Le Tableau 2 va plus loin dans l'analyse et présente, pour les bénéficiaires complets, le pourcentage de la carrière soumis au droit minimum. Malheureusement, nous ne pouvons produire cette analyse que pour les bénéficiaires complets. En effet, pour des raisons techniques inhérentes au modèle, il ne nous est pas possible, à ce stade, d'obtenir le nombre d'années de carrière qui sont remplacées par le droit minimum pour les bénéficiaires partiels. Aussi bien

pour les hommes que pour les femmes, on constate que la variation dans le temps du pourcentage de la carrière soumise au droit minimum suit une courbe en cloche dont le sommet est atteint vers 2030. Ce pourcentage augmente de 51 à 70% pour les femmes et de 50 à 64% pour les hommes pour redescendre respectivement à 46 et 42% dans la dernière décennie de la simulation.

Tableau 2 Pourcentage de la carrière soumise au droit minimum chez les bénéficiaires complets, lors de l'entrée en pension – Scénario de référence

Période	Femmes	Hommes
2003-2010	51%	50%
2011-2020	63%	60%
2021-2030	70%	64%
2031-2040	60%	49%
2041-2050	55%	45%
2051-2060	46%	42%

Source: MIDAS

Après avoir constaté dans l'analyse qui précède que les femmes bénéficient plus souvent du droit minimum, on constate ici qu'elles en bénéficient plus intensément. Bien que croissant en moyenne à la même vitesse, le revenu moyen des femmes s'établit à un niveau inférieur à celui des hommes. Il en ressort donc qu'une plus grande part de la carrière des femmes est soumise au droit minimum.

Le Tableau 3 présente le pourcentage de bénéficiaires complets, partiels et totaux du droit minimum lors de l'entrée en pension pour le scénario de non revalorisation du droit minimum. Il présente également, dans un deuxième volet, la variation des pourcentages de bénéficiaires qui fait suite à la revalorisation du droit minimum. On constate que la proportion de bénéficiaires totaux ne varie pas ou très peu. L'augmentation la plus forte est constatée chez les hommes entre 2011 et 2030 où elle atteint 4 points de pourcentage alors que la plupart du temps elle est de 1 voire 0 point de pourcentage. Le plafond spécifique du droit minimum joue ici un rôle important. En effet, même avant la revalorisation du montant du droit minimum, le plafond spécifique empêche certains salariés de bénéficier du droit minimum. Ce plafond n'étant pas revalorisé, les salariés inéligibles au droit minimum restent tout autant inéligibles après la revalorisation de celui-ci. La non-revalorisation du plafond spécifique au droit minimum contient donc fortement l'augmentation du nombre de bénéficiaires du droit minimum.

Tableau 3 Proportion de bénéficiaires complets, partiels et totaux du droit minimum lors de l'entrée en pension – Scénario de non revalorisation du droit minimum

Période	Scénario de non revalorisation du droit minimum			Scénario de référence – scénario de non revalorisation du droit minimum			
	Bénéficiaires complets	Bénéficiaires partiels	Total des bénéficiaires	Bénéficiaires Complets	Bénéficiaires partiels	Total des bénéficiaires	
Femmes	2003-2010	49%	0%	49%	-1%	2%	1%
	2011-2020	55%	3%	58%	0%	2%	2%
	2021-2030	65%	3%	68%	-4%	4%	0%
	2031-2040	68%	3%	71%	-2%	2%	0%
	2041-2050	68%	1%	69%	-3%	3%	0%
	2051-2060	65%	1%	66%	-1%	2%	1%
Hommes	2003-2010	48%	2%	50%	-4%	4%	0%
	2011-2020	48%	7%	55%	-7%	11%	4%
	2021-2030	46%	8%	54%	-5%	9%	4%
	2031-2040	51%	6%	57%	-7%	8%	1%
	2041-2050	48%	5%	53%	-5%	5%	0%
	2051-2060	41%	2%	43%	-3%	4%	1%

Source: MIDAS

Ce quasi statu quo de la proportion de bénéficiaires totaux du droit minimum suite à la revalorisation de celui-ci cache en fait une modification de la répartition entre bénéficiaires complets et bénéficiaires partiels. On observe effectivement davantage de bénéficiaires partiels et moins de bénéficiaires complets. La revalorisation du droit minimum a donc pour effet d'augmenter la pension de telle manière que celle-ci atteint, pour un certain nombre d'individus, le plafond de pension du droit minimum. Etant donné que ce dernier n'est pas revalorisé comme l'est le droit minimum, un plus grand nombre de pensionnés atteignent ce plafond. Cet effet limite en partie l'impact de l'augmentation du montant du droit minimum. Cet effet de substitution se marque de manière plus prononcée chez les bénéficiaires masculins du fait du niveau plus élevé de leurs salaires.

Le Tableau 4 reprend, pour le scénario de non revalorisation du droit minimum, le pourcentage de la carrière soumise au droit minimum chez les bénéficiaires complets, lors de l'entrée en pension ainsi que, dans un second volet, l'impact de la revalorisation du droit minimum sur le pourcentage de la carrière soumise au droit minimum chez les bénéficiaires complets. Celui-ci est assez prononcé. Le pourcentage de la carrière est en effet en nette augmentation : de 3 à 11 points de pourcentage pour les femmes et de 9 à 17 points de pourcentage chez les hommes selon la période analysée. Le pourcentage des hommes reste toutefois inférieur à celui des femmes.

Tableau 4 Pourcentage de la carrière soumise au droit minimum chez les bénéficiaires complets, lors de l'entrée en pension – Scénario de non revalorisation du droit minimum

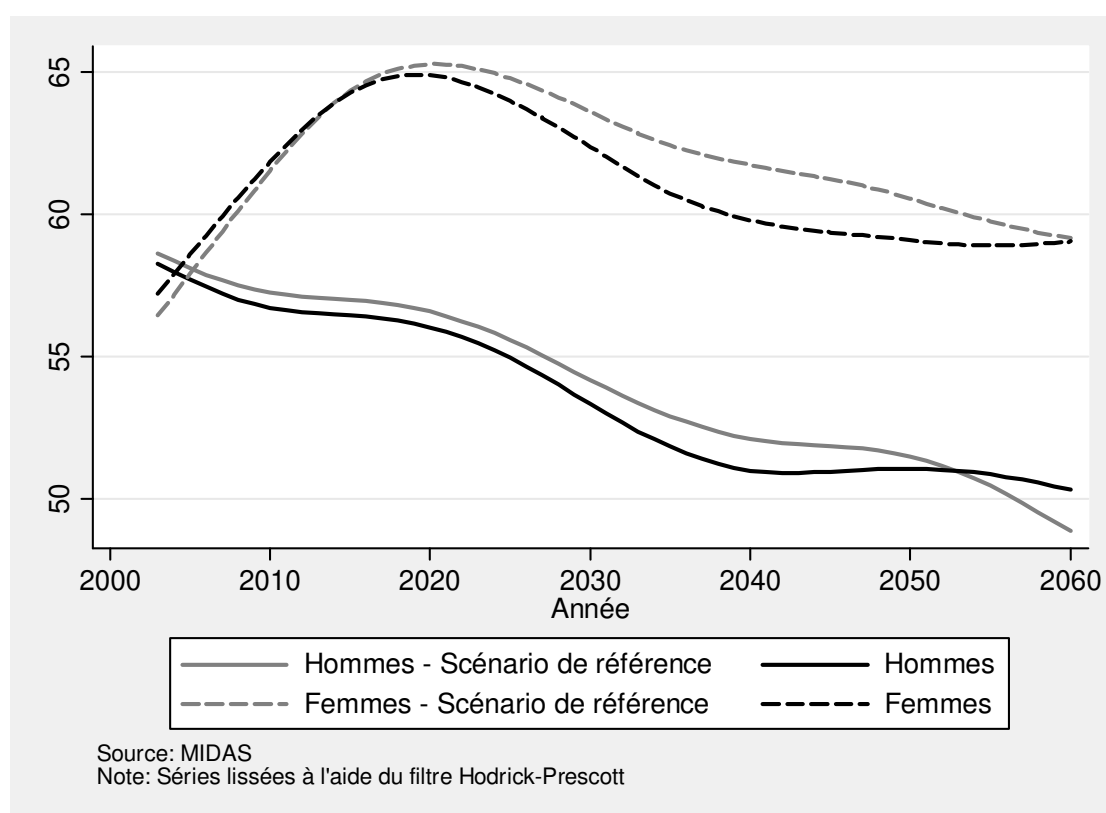
Période	Scénario de non revalorisation du droit minimum		Scénario de référence – scénario de non revalorisation du droit minimum	
	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes
2003-2010	49%	41%	3%	9%
2011-2020	55%	43%	8%	17%
2021-2030	60%	47%	10%	17%
2031-2040	49%	39%	11%	11%
2041-2050	49%	33%	6%	13%
2051-2060	36%	29%	10%	13%

Source: MIDAS

3.2.3. Impact de la revalorisation du droit minimum sur l'adéquation des pensions

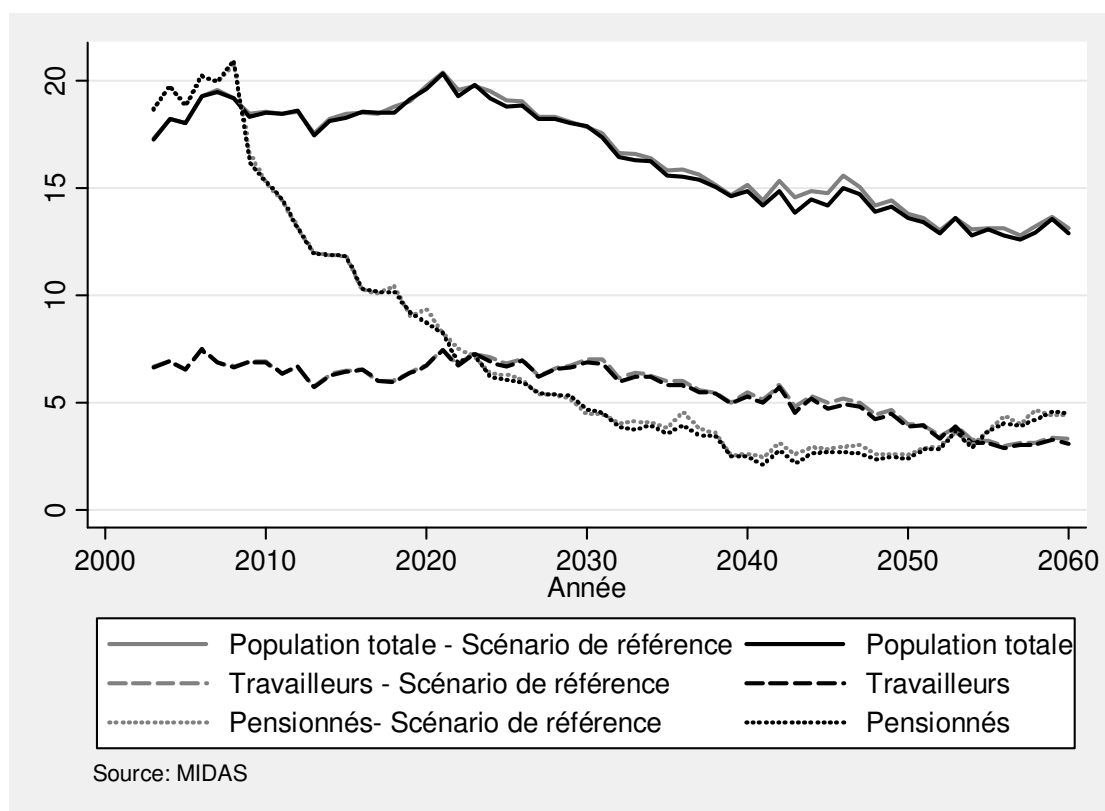
La Figure 30 présente l'impact de la revalorisation du droit minimum sur le taux de remplacement. Comme attendu, la revalorisation du droit minimum a pour effet d'augmenter le taux de remplacement par rapport au scénario de référence.

Figure 30 Taux de remplacement, en pourcent – Scénario de non revalorisation du droit minimum en comparaison avec le scénario de référence



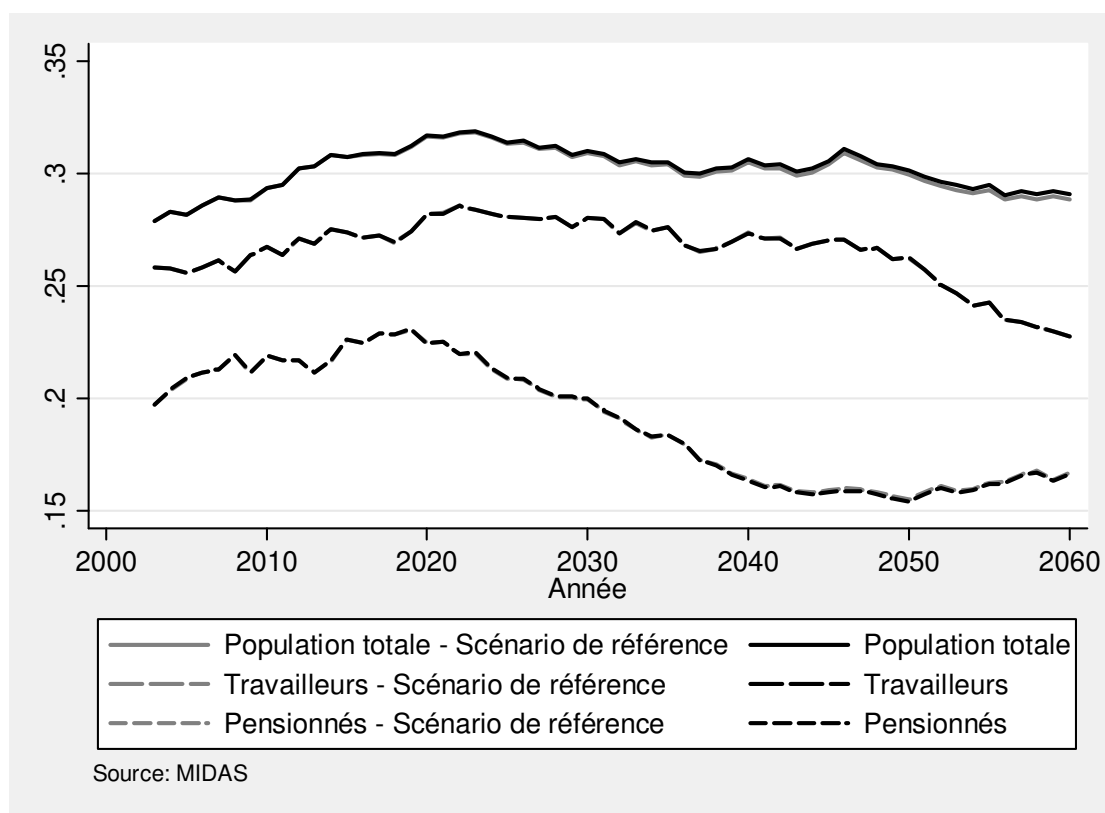
La Figure 31 montre que la revalorisation du droit minimum n'a pas d'impact significatif sur le risque de pauvreté des pensionnés. Même si le droit minimum par année de carrière n'a pas été instauré pour lutter contre la pauvreté, ce résultat peut paraître à priori étonnant. Deux effets neutralisent l'impact potentiel de l'augmentation du droit minimum sur le risque de pauvreté des pensionnés. D'une part, une grande majorité de bénéficiaires se situent au dessus du seuil de pauvreté même lorsque le droit minimum n'est pas revalorisé et, d'autre part, les bénéficiaires situés dans le bas de la distribution sont très nombreux à bénéficier également de la GRAPA. Etant donné le caractère résiduaire de la GRAPA, la revalorisation du droit minimum n'a qu'un effet marginal sur la pension de ces bénéficiaires.

Figure 31 Risque de pauvreté par statuts, en pourcent – Scénario de non revalorisation du droit minimum en comparaison avec le scénario de référence



La Figure 32 montre que la revalorisation du droit minimum n'a pas d'impact sur l'inégalité entre pensionnés. Une analyse plus approfondie montre que les bénéficiaires du droit minimum sont répartis assez uniformément entre les différents déciles de revenus. Le relèvement des pensions résultant de la revalorisation du droit minimum (principal impact de la mesure étant donné qu'il y a peu de bénéficiaires supplémentaires) est donc lui aussi réparti de manière relativement uniforme sur la distribution des revenus des pensionnés. Cette dernière n'étant pas significativement modifiée, l'inégalité entre pensionnés demeure également inchangée.

Figure 32 Indice de Gini par statuts – Scénario de non revalorisation du droit minimum en comparaison avec le scénario de référence



La répartition relativement uniforme des bénéficiaires du droit minimum par rapport à la distribution des revenus des pensionnés ou, plus spécifiquement, le fait que l'on retrouve des bénéficiaires de cette mesure dans le haut de la distribution, résulte de trois facteurs. Tout d'abord, étant donné que le revenu pris en compte est le revenu équivalent du ménage, la situation d'un pensionné par rapport à la distribution des revenus de ceux-ci ne dépend pas uniquement de ses revenus propres mais également des revenus des autres membres de son ménage. Ensuite, au niveau individuel, un bénéficiaire du droit minimum peut également disposer, en plus de sa pension en tant que salarié, d'une pension provenant d'un autre régime. Un pensionné dont la carrière est répartie entre le secteur privé et le secteur public peut, à la fois bénéficier du droit minimum (pour la partie de la carrière effectuée dans le secteur privé) et disposer d'une pension totale relativement élevée (la partie de la carrière effectuée dans le secteur public donne droit à une pension de ce régime qui offre, en moyenne, des pensions plus élevées que dans les autres régimes). Et enfin, toujours au niveau individuel, un bénéficiaire du droit minimum peut, à l'instar de tous les autres pensionnés, cumuler sa pension de retraite avec une pension de survie. Comme le cumul de ces deux types de pension est autorisé jusqu'à 110% de la pension de survie calculée pour une carrière complète, il n'est pas étonnant de retrouver des bénéficiaires du droit minimum dans le haut de la distribution des revenus des pensionnés.

III Conclusion générale

L'association du modèle macro-budgétaire MALTESE et du modèle de microsimulation MIDAS fournit une évaluation de l'impact budgétaire et de l'impact social de certaines réformes ou de certaines variantes. Outre la complémentarité des résultats, ces modèles opèrent dans un cadre d'hypothèses cohérentes. En effet, ils s'appuient sur des scénarios démographique (naissances, décès), macroéconomique (croissance de la productivité et des salaires, taux d'emploi), socio-économique (emploi par statut, bénéficiaires d'allocations sociales) et de politique sociale (paramètres d'adaptation au bien-être, intégration des mesures récentes) identiques.

Le *scénario de référence du CEV* de juin 2009 estime le coût budgétaire du vieillissement à 8,2% du PIB entre 2008 et 2060. Celui-ci est réparti entre les pensions (+5,3%), les soins de santé (+4,2%) et les autres dépenses sociales (-1,4%). La décomposition du coût budgétaire relatif aux pensions montre que l'évolution du « benefit ratio » global a un impact négatif sur celui-ci. Précisons toutefois que la baisse du « benefit ratio » est due à l'octroi croissant de deux pensions propres au sein des couples au détriment d'une seule pension attribuée au taux ménage. Le « benefit ratio », lorsqu'il est analysé par statut de pensionnés et non plus de manière agrégée, est en fait croissant jusque dans les années 2020 et décroissant ensuite tout en restant au dessus de son niveau actuel.

Le coût social du vieillissement est analysé principalement à l'aide d'indicateurs de la pauvreté des pensionnés et de l'inégalité de revenus existant entre eux. Le taux de pauvreté des pensionnés dans le scénario de référence passe de 20% dans les années 2000 à moins de 5% entre 2030 et 2060. Cette baisse importante est le résultat de la revalorisation de la GRAPA et de l'augmentation de la participation des femmes au marché du travail.

L'inégalité de revenus parmi les pensionnés dans le scénario de référence augmente légèrement jusqu'à 2020, diminue ensuite de manière importante jusqu'à la mi-2040 et augmente à nouveau très faiblement sur les 15 dernières années. Tout d'abord, la participation accrue des femmes au marché du travail a pour conséquence une augmentation de la part des revenus du travail dans les revenus de pension. Les revenus du travail étant plus inégalement distribués que les revenus de pension, l'augmentation de ceux-ci entraîne l'inégalité parmi les pensionnés vers le haut. Ensuite, de plus en plus de bénéficiaires atteignent le plafond salarial, ce qui provoque un tassement des pensions dans le haut de la distribution. Et enfin, l'arrivée en pension d'une cohorte plus large a un double effet sur l'inégalité. D'une part, étant donné l'adaptation au bien-être partielle des pensions, les nouveaux pensionnés ont en moyenne une pension plus élevée que les pensionnés plus âgés et l'afflux important de nouveaux pensionnés vient donc augmenter l'inégalité parmi les pensionnés. D'autre part, le rajeunissement des pensionnés augmente la probabilité pour ceux-ci d'avoir un partenaire actif et donc de bénéficier de revenus du travail (plus inégalement répartis).

Le *premier scénario alternatif* envisagé ici est celui d'une croissance de la productivité de long terme plus élevée que dans le scénario de référence. Celle-ci passe de 1,5% à 1,75%. Cette variation a comme impact une baisse du coût budgétaire du vieillissement de 1,2% du PIB. Celle-ci est imputable à la baisse du « benefit ratio », plus prononcée ici que sous le scénario de référence. Alors que la baisse relative du niveau des pensions a un impact positif sur la soutenabilité financière, elle a, bien entendu, l'effet inverse sur la soutenabilité sociale. Le taux de pauvreté des pensionnés ainsi que de l'inégalité de revenus parmi ceux-ci augmentent par rapport au scénario de référence. Le taux de pauvreté des pensionnés passe ainsi, en 2060, de moins de 5% sous le scénario de référence à 10% sous le scénario alternatif. L'augmentation de l'inégalité de revenus parmi les pensionnés est beaucoup plus limitée et s'explique par une plus grande différence entre les revenus des bénéficiaires de pensions non-forfaitarisées, qui augmentent suite à la croissance plus forte des salaires, et les revenus des bénéficiaires de pensions forfaitarisées, qui ne varient pas.

Le *second scénario alternatif* étudié ici est un scénario d'évolution plus favorable du taux d'emploi des âgés. L'économie budgétaire réalisée dans ce cadre-ci est la même que celle obtenue sous le scénario alternatif précédent, soit 1,2% du PIB entre 2008 et 2060. Ce scénario aboutit à un taux de chômage et un taux de pensionnement moins élevés ainsi qu'à un meilleur « benefit ratio ». En ce qui concerne l'adéquation des pensions, même si les indicateurs de l'adéquation se dégradent aussi par rapport au scénario de référence, cette dégradation est moins importante que celle observée dans le premier scénario alternatif. Excepté pour la période située après 2050, le taux de pauvreté des pensionnés reste relativement proche de celui du scénario de référence. Cet indicateur se dégrade donc moins sous ce scénario que sous le précédent. La dégradation constatée ici est due à l'augmentation de la proportion de travailleurs au détriment des pensionnés qui a pour effet un relèvement du seuil de pauvreté. Cet effet est en partie contré par l'augmentation du montant des pensions. L'augmentation de l'inégalité de revenus parmi les pensionnés constatée ici est, en revanche, de même ampleur que celle du scénario précédent. Ici aussi, quoique pour des raisons différentes, l'écart se creuse entre les bénéficiaires de pensions forfaitarisées et les bénéficiaires de pensions non-forfaitarisées.

L'analyse de ces deux scénarios alternatifs est complétée par celle de deux revalorisations importantes intervenues récemment dans le système de pension. Tout d'abord, la revalorisation de près de 14% fin 2006 du montant de la GRAPA. Et ensuite, la revalorisation de 17%, intervenue presque au même moment, du droit minimum par année de carrière.

La *première revalorisation* réduit fortement le niveau de pauvreté des pensionnés ainsi que l'inégalité de revenus qui existe parmi eux. Tout d'abord, la GRAPA étant le dernier rempart contre la pauvreté des âgés, une revalorisation de ce montant réduit de manière durable cet indicateur. En l'absence de cette revalorisation, le taux de pauvreté des pensionnés est en moyenne 5% supérieur. Ce dernier dépasserait même les 20% en 2060 alors qu'il n'est que de 5% sous le scénario de référence (où la GRAPA a fait l'objet d'une revalorisation). Ensuite, le relèvement de cette limite inférieure appliquée à la distribution des revenus des pensionnés la

rend moins étendue et, de ce fait, réduit l'inégalité. Ce double bénéfice est obtenu pour un coût relativement modeste puisque l'augmentation du coût budgétaire du vieillissement qui résulte de cette revalorisation s'élève en moyenne à 0,045% du PIB.

La *seconde revalorisation* n'a, quant à elle, aucun impact sur le taux de pauvreté des pensionnés. En effet, cette revalorisation est moins ciblée sur les personnes à risque que la précédente. D'une part, une grande majorité de bénéficiaires se situent au dessus du seuil de pauvreté même lorsque le droit minimum n'est pas revalorisé. D'autre part, étant donné que les bénéficiaires situés dans le bas de la distribution sont très nombreux à bénéficier également de la GRAPA, le caractère résiduaire de celle-ci réduit très fortement l'impact de la revalorisation du droit minimum sur la pension totale de ces bénéficiaires. En d'autres mots, l'augmentation de la pension résultant de la revalorisation du droit minimum entraîne une diminution pratiquement identique du montant de la GRAPA. La revalorisation du droit minimum n'a pas plus d'impact sur l'inégalité de revenus des pensionnés. Etant donné que les bénéficiaires du droit minimum sont répartis relativement uniformément par rapport à la distribution des revenus des pensionnés, cette revalorisation ne modifie pas la forme générale de la distribution et par là même l'inégalité de revenus parmi les pensionnés. Et en ce qui concerne le coût de cette revalorisation, celle-ci croît de 0,01% du PIB en 2010 à 0,07% du PIB en 2060.

Bibliographie

- Bureau fédéral du Plan, 2009, "Perspectives économiques 2009-2014".
- Conseil Supérieur des Finances, 2009, "Rapport Annuel du Comité d'Etude sur le Vieillissement".
- Dekkers G., Desmet R., De Vil G., 2010, "The long-term adequacy of the Belgian public pension system: An analysis based on the MIDAS model", Working Paper 10-10, Bureau fédéral du Plan, Bruxelles.
- Festjens M.-J., 1992, "Invloed van de flexibele pensioenleeftijd op de uitgaven van de sociale zekerheid", nota 4758, Planbureau, Brussel.
- Festjens M.-J., 1997, "De pensioenhervorming: een nieuwe generatie en een nieuw contract", Planning Paper 82, Federaal Planbureau, Brussel.
- Hoge Raad van Financiën, 2006, "Jaarverslag van de Studiecommissie voor de vergrijzing".
- Saintrain M., Weemaes S., 2008, "Begrotingsoverschotten opbouwen om de vergrijzing in België aan te pakken: realiteit en verkenningen", Planning Paper 05-08, Federaal Planbureau, Brussel.
- Scholtus, B., 2008, "Coût budgétaire et effet sur la pension moyenne des mesures récentes dans le régime des travailleurs indépendants - Une analyse réalisée par une version adaptée de MoSES", Working Paper 07-08, Bureau fédéral du Plan, Bruxelles.