



SAMENVATTING

De voorbije decennia werd de stijging van de kosten voor pensioenen, gezondheidszorg en andere sociale uitgaven te optimistisch ingeschat. In opeenvolgende rapporten zag de Studiecommissie voor de Vergrijzing zich genoodzaakt om de factuur almaar hoger in te schatten.

De huidige projecties vertrekken trouwens van een succesvol actief arbeidsmarktbeleid dat in staat is om onze werkgelegenheidsgraad op te trekken. Ook een toename van onze productiviteit zit al verrekend in de prognoses.

De budgettaire ramingen houden bovendien geen rekening met de impact van de vergrijzing op de ontvangstenzijde van de begroting. De vergrijzingsfactuur weegt ook onevenredig zwaar op de begroting van het federale niveau, dat 95% van de bijkomende uitgavenlast zal dragen.

Door al deze elementen komen de positieve effecten van vergrijzing minder tot hun recht. Oudere mensen consumeren meer en zijn de aanjager van toekomstige consumptiegroei. Ze zijn ook een belangrijke deelnemer in de informele economie, wat besparingen oplevert voor de overheid.

Het vergrijzingsdebat in zeven vaststellingen

1. We zitten er middenin

Het zal niemand ontgaan zijn dat onze samenleving in sneltempo vergrijst. Een omvangrijke pensioneringsgolf laat zich voelen in de tekorten op de arbeidsmarkt, die de komende jaren alleen maar groter zullen worden. De stijgende pensioen- en gezondheidszorguitgaven slaan jaar na jaar een gat in de begroting, waardoor onze overheidsschuld zich op een onhoudbaar groeipad bevindt.

Figuur 1 (pag. 2) toont aan dat we ons midden in de steile klim van de vergrijzingskosten bevinden. Vooral de komende jaren gaat het snel. Tot 2030 komen er elk jaar gemiddeld zo'n 1,7 miljard euro kosten bij¹.

2. De factuur blijft oplopen

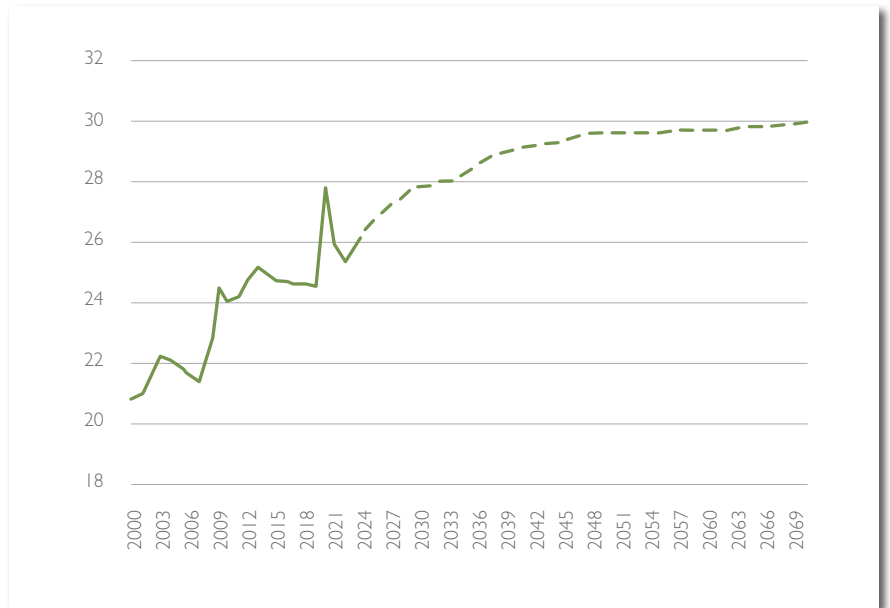
Het gaat bovendien de verkeerde richting uit met de vergrijzingsfactuur. Zo blijkt uit figuur 2 (pag. 2), waarin we de vooruitzichten van de Studiecommissie voor de Vergrijzing (SCvV) van de afgelopen 23 jaar op een rijtje hebben gezet, te beginnen met haar rapport van 2002.

Jaar na jaar blijven de uitgavenramingen stijgen door het aanpassen van startcijfers aan de realiteit of het bijstellen van te optimistische uitgangspunten (cf. verder). De uitzondering is de pensioenhervorming van de regering-Michel in 2014. Toen zorgden de verstrenging van de toelatingsvoorwaarden voor het vervroegd pensioen en de geleidelijke verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd voor een daling van de uitgavenra-

¹ Berekend in prijzen van vandaag, op basis van het Jaarlijks Verslag 2024 van de Studiecommissie voor de Vergrijzing.

Figuur 1: Evolutie van de sociale uitgaven (% BBP)

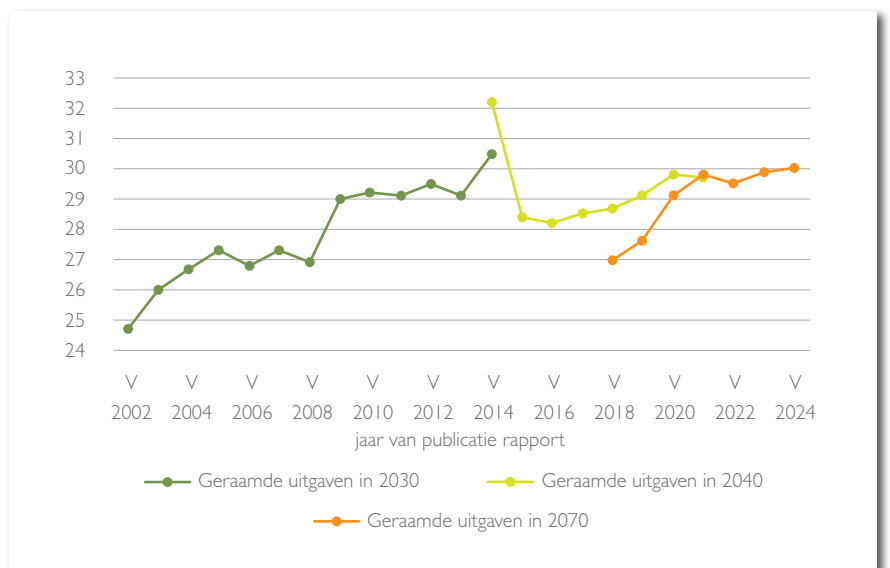
Bron: Studiecommissie voor de Vergrijzing, Jaarlijks Verslag 2024



ming tegen 2040 met 4% van het BBP. In 2020 zagen we het verhogende effect van de gezondheidscrisis en de neerwaartse bijstelling van de vruchtbaarheidshypothese² op de ramingen. In 2021 werd de vergrijzingsfactuur opnieuw een stuk hoger ingeschat als gevolg van de verhoging van de minimumpensioenen en de pensioenen voor zelfstandigen door de regering-De Croo. De piek van de vergrijzingskosten verschoof naar 2050 en steeg in dat jaar met 1% van het BBP ten opzichte van het rapport van 2019. In 2024 zien we een stijging door aangepaste veronderstellingen m.b.t. vruchtbaarheid, productiviteitsgroei en het pensioneringsgedrag van de bevolking. Deze aanpassingen overcompenseren het beperkte neerwaartse effect van -0,3% van het BBP van de pensioenhervorming van april 2024³.

Figuur 2: Evolutie van de vooruitzichten m.b.t. de sociale uitgaven in % BBP in de verslagen van de Studiecommissie voor de Vergrijzing over de afgelopen 23 jaar

Bron: Eigen berekeningen op basis van de rapporten van de SCvV van 2002 tot 2024



- 2 De vruchtbaarheidshypothese betreft de raming van het gemiddelde aantal kinderen per vrouw.
- 3 Deze hervorming betreft het invoeren van een voorwaarde van effectieve tewerkstelling voor toegang tot het minimumpensioen, het invoeren van een pensioenbonus en een plafonnering van de perequatie. Samen verlagen deze drie maatregelen de budgettaire kosten van de vergrijzing met -0,3% van het BBP, voornamelijk dankzij de plafonnering van het perequatiemechanisme (zie SCvV, Jaarlijks Verslag 2024).

3. Optimistische uitgangspunten

Ramingen die worden opgesteld over een lange periode berusten onvermijdelijk op hypothesen. De realiteit kan anders zijn als de aannames rond levensverwachting, arbeidsmarktaandeel, leeftijd van pensionering, BBP-groei, enz. afwijken van de vooropgestelde scenario's. Deze parameters zijn erg moeilijk in te schatten naar de toekomst toe.

De hypothesen van de Studiecommissie zijn optimistisch te noemen, in die zin dat men niet helemaal uitgaat van een projectie bij ongewijzigd beleid zoals gebruikelijk is. Men gaat ervan uit dat de overheid maatregelen neemt ter bevordering van de productiviteit⁴ en dat een actief arbeidsmarktbeleid wordt voortgezet. De oplossingen die vaak aangehaald worden om de vergrijzingsfactuur op te vangen — namelijk meer mensen aan het werk en het stimuleren van de economische groei — zitten dus voor een stuk reeds vervat in de ramingen. Zo gaat men uit van een bijkomende toename van de werkgelegenheidsgraad met 3,4 procentpunt tegen 2030. Vooral de geprojecteerde werkgelegenheids- en activiteitsgraad bij 55-plussers neemt sterk toe. Dit is zeker niet onrealistisch, want ook tijdens de afgelopen decennia zagen we een sterke toename. Bijkomende regeringsmaatregelen zijn wellicht noodzakelijk om deze verdere verhoging van de werkzaamheidsgraad te bekomen.

Men gaat er in het basisscenario van uit dat de productiviteitsgroei vanaf 2030 sterker is dan de gemiddelde productiviteitsgroei van de afgelopen 20 jaar. Dit veronderstelt dat regeringsmaatregelen ter bevordering van de productiviteit worden genomen. De vraag blijft natuurlijk of een dergelijke productiviteitstoename kan bereikt worden. Feit is dat al decennialang een vertraging in de productiviteitsgroei aan de gang is in zowat alle industrielanden. Door de omschakeling naar een diensteneconomie lijken productiviteitswinsten minder gemakkelijk te realiseren. Bovendien kunnen de groene transitie en de vertraging in de globalisering de productiviteitsgroei verlagen. Ook de vergrijzing zelf kan volgens verschillende studies⁵ een domper zetten op onze productiviteitsgroei. Aan de andere kant kan de verdere ontwikkeling van artificiële intelligentie ons redden. Wanneer AI-toepassingen massaal gebruikt worden, kunnen ze een enorme boost aan de productiviteit geven.

De groei van de productiviteit is een belangrijke drijver van onze economische groei en welvaart. Hoe hoger die groei, hoe lager de vergrijzingskosten in termen van het BBP. We hebben die groei heel hard nodig om extra belastinginkomsten te genereren en de vergrijzingsfactuur te kunnen betalen. De gevoeligheid van de ramingen van de vergrijzingskosten aan de hypothese rond de productiviteit is dan ook groot, zo geeft de Vergrijzingscommissie aan.

De oplossingen die vaak aangehaald worden om de vergrijzingsfactuur op te vangen, zitten voor een stuk reeds vervat in de ramingen.

We hebben die groei heel hard nodig om extra belastinginkomsten te genereren en de vergrijzingsfactuur te kunnen betalen.

⁴ Cf. Studiecommissie voor de Vergrijzing, Jaarlijks Verslag 2024, pag. 24.

⁵ Aiyar, S., Ebeke, Ch. and Shao, X., 2016, "The Impact of Workforce Aging on European Productivity", IMF Working Paper WP/16/238.
Daniele, F., Honiden, T., Lembcke, A. 2020, "Ageing and productivity growth in OECD regions: Combatting the economic impact of ageing through productivity growth?", chapter 2 in Kim, J. and S. Dougherty (eds.), 2020, Ageing and Fiscal Challenges across Levels of Government, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing.

4. Vergeet de ontvangstenzijde niet

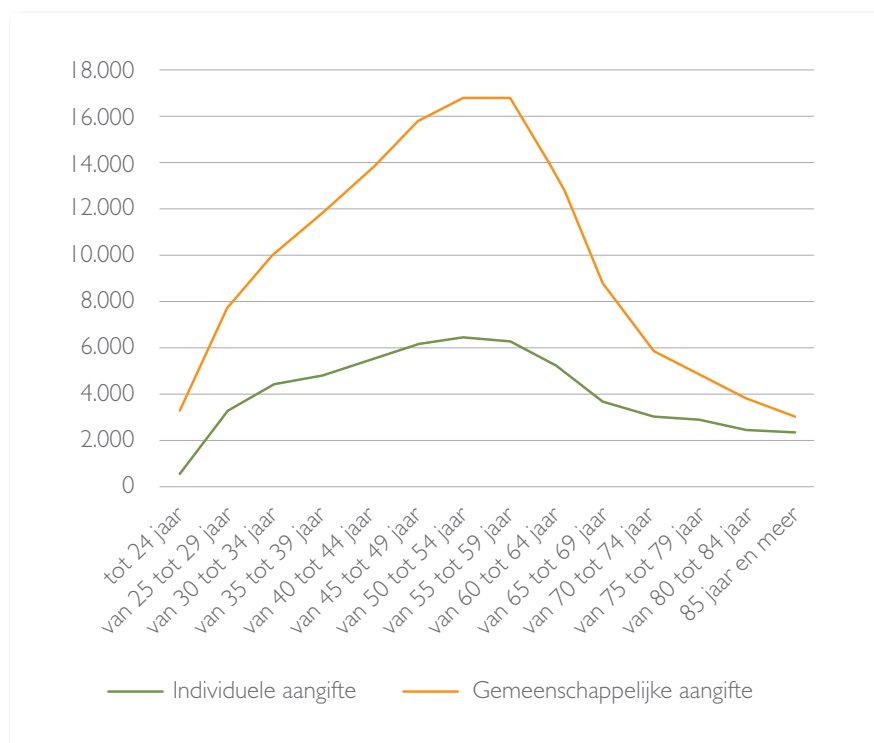
Vergrijzingsstudies focussen vooral op de oplopende pensioenkosten en bijkomende kosten in de gezondheidszorg. De vergrijzing heeft echter ook een belangrijke impact op de belastingontvangsten van de overheid. Zo betalen gepensioneerden minder sociale bijdragen en personenbelasting, maar zijn de bijdragen aan consumptie- en vermogensbelasting wellicht hoger op latere leeftijd. Het doorrekenen van de impact van de vergrijzing op de overheidsontvangsten behoort momenteel niet tot de taak van de Vergrijzingscommissie⁶. De inkomstenzijde wordt wel meegenomen door de Hoge Raad van Financiën wanneer die zijn advies geeft rond het gewenste begrotingsbeleid voor de komende 3 jaar.⁷ De langetermijnpact op de evolutie van de ontvangsten wordt niet berekend.

Gepensioneerden betalen minder sociale bijdragen en personenbelasting, maar de bijdragen aan consumptie- en vermogensbelasting zijn wellicht hoger op latere leeftijd.

Bekijken we bijvoorbeeld het effect op de ontvangsten uit de personenbelasting. Figuur 3 geeft de gemiddelde opbrengst van de personenbelasting per aangifte weer voor verschillende leeftijdsgroepen. We zien dat de hoogste belastingopbrengsten gerealiseerd worden wanneer mensen hun maximaal inkomensniveau bereiken, meestal tussen de leeftijd van 45 en 59 jaar. Na pensionering valt de betaalde personenbelasting sterk terug, enerzijds omwille van het aanzienlijk lager inkomen door de relatief lage vervangingsratio (pensioenbedrag als % van het gemiddelde loon tijdens de loopbaan), en anderzijds doordat een pensioeninkomen een lagere bijdrage tot de staatskas oplevert dan een inkomen uit arbeid.

Figuur 3: Gemiddelde opbrengst personenbelasting per aangifte volgens leeftijdsgroep (in euro, aanslagjaar 2020)

Bron: Eigen berekeningen op basis van statistieken FOD Financiën



6 Volgens de 'Wet tot oprichting van een Studiecommissie voor de vergrijzing en opstelling van een Vergrijzingsnota' van 5 september 2001 heeft men enkel de bevoegdheid om te rapporteren over de evolutie van de sociale uitgaven.

7 Zie Hoge Raad van Financiën, afdeling Financieringsbehoeften van de Overheid, jaarlijkse adviezen ter voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma.

Een studie van Belfius van 2017⁸ berekende de impact van de vergrijzing op de gemeentelijke aanvullende belasting op de personenbelasting. Die zou over de periode 2015-2030 gemiddeld terugvallen met 14%. Aangezien deze aanvullende belasting (opcentiemen) berekend wordt als percentage van de federale en gewestelijke personenbelasting, kunnen we veronderstellen dat de ontvangsten van deze basisbelasting met eenzelfde percentage terugvallen.

Andere belastingcategorieën nemen wellicht toe onder invloed van de groeiende groep ouderen in de maatschappij. Denk hierbij aan consumptiebelastingen. Verderop in dit artikel stellen we vast dat 60-plussers jaarlijks gemiddeld zo'n 3200 euro meer uitgeven dan vijftigers, en zo'n 4700 euro meer dan veertigers (cf. figuur 5 pag. 7). Hun bijdrage tot de btw-ontvangsten zal bijgevolg belangrijker zijn. De relatief welvarende babyboomgeneratie beschikt ook over een groter opgebouwd vermogen, waardoor wellicht ook hun bijdrage tot de opbrengst van vermogensbelastingen relatief omvangrijk is. De impact op het geheel van de overheidsontvangsten is niet noodzakelijk negatief, maar het is belangrijk dat we op dit vlak niet blindvaren.

5. Belgische onevenwichten

De ingewikkelde Belgische staatsstructuur maakt het opvangen van de vergrijzingskosten moeilijker. Uit figuur 4 (pag. 6) blijkt dat de kosten zeer ongelijk verdeeld zijn over de verschillende overheidsniveaus in België, aangezien pensioenen en andere sociale zekerheidsuitgaven nog grotendeels federaal gefinancierd worden. De opeenvolgende staatshervormingen kleedden het federale niveau steeds verder uit ten bate van de deelstaten. Het uitgavenniveau van gemeenschappen, gewesten en lokale overheden samen bedraagt nu bijna de helft van het totale overheidsbeslag. Toch dragen zij slechts 5% van de vergrijzingskosten. Dit wil zeggen dat besparingen en bijkomende belastingen om de vergrijzingsfactuur op te vangen vooral ten laste zullen komen van de federale bevoegdheden⁹.

Daarnaast wegen ook de oplopende rentelasten vooral op de federale begroting. Bij de opeenvolgende staatshervormingen werd de historische Belgische staatsschuld niet geregionaliseerd, terwijl de terugbetalingscapaciteit van de federale overheid uitgehold werd door de regionalisering van middelen en bevoegdheden. Een en ander pleit voor een goede verdeling van de begrotingsinspanningen tussen de verschillende overheden in dit land.

Maar dat ligt moeilijk. Volgens het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 moeten de verschillende overheden jaarlijks afspraken maken m.b.t. de verdeling van het begrotingstraject van België, op basis van een voorstel van de Hoge Raad van Financiën (HRF). De afgelopen jaren verbonden de regionale overheden zich echter niet tot een dergelijk traject en namen zij op het Overlegcomité slechts akte van de voorgestelde begrotingstrajecten door de HRF.

De impact op het geheel van de overheidsontvangsten is niet noodzakelijk negatief, maar het is belangrijk dat we op dit vlak niet blindvaren.

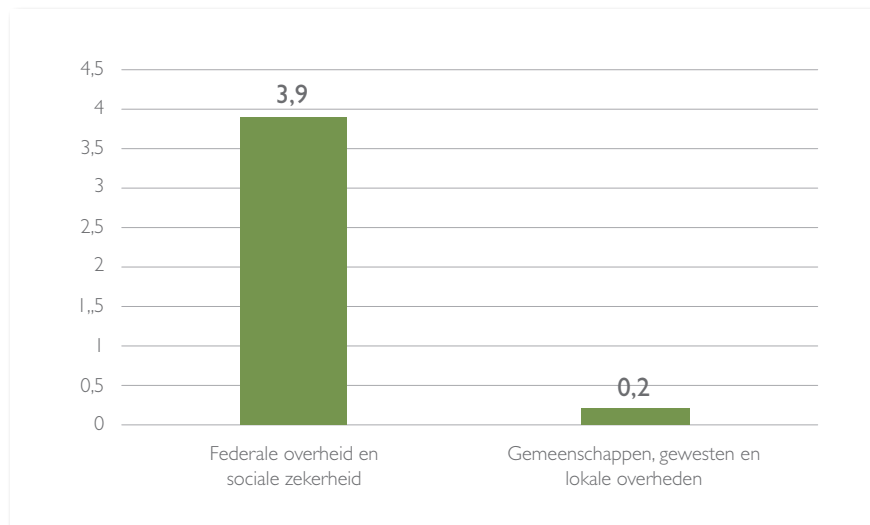
Besparingen en bijkomende belastingen om de vergrijzingsfactuur op te vangen, zullen onevenredig ten laste komen van de federale bevoegdheden.

⁸ Belfius Research, 2017, "De impact van de vergrijzing op de gemeentelijke aanvullende personenbelasting. Een econometrische benadering."

⁹ Merk op dat de gemeenschappen en gewesten ook een responsabiliseringsbijdrage betalen aan de federale overheid m.b.t. de financiering van hun rustpensioenen ten laste van de federale overheid. Deze bijdrage loopt op tot 0,2% van het BBP in 2070.

Figuur 4: De budgettaire kosten van de vergrijzing per entiteit (toename sociale uitgaven over de periode 2023-2070 in % BBP)

Bron: Studiecommissie voor de Vergrijzing, *Jaarlijks Verslag 2024*



De Hoge Raad van Financiën pleit in haar meest recente rapport van juli dan ook voor een "intern Stabiliteits- en Groeipact met een duidelijk juridisch kader, bindende begrotingsregels voor alle entiteiten, ... , een ex post-evaluatie van het gevoerde beleid met sanctiemogelijkheden en een sterke onafhankelijke begrotingsinstelling."

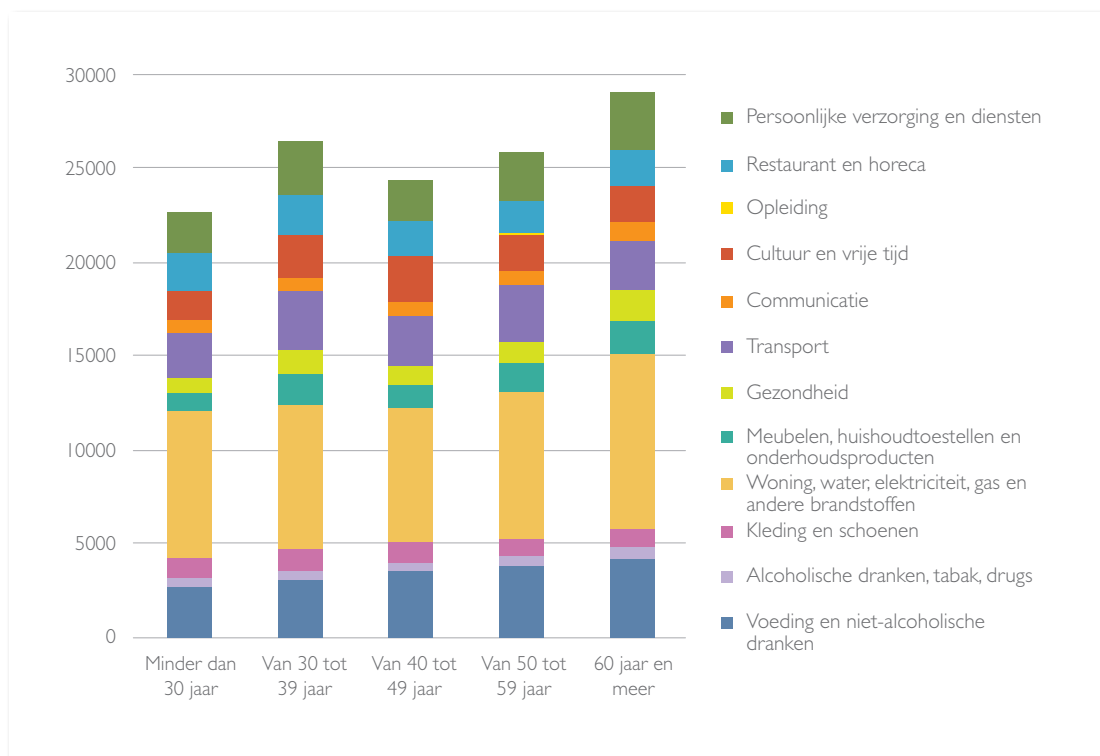
Ook het ratingagentschap Moody's merkte onlangs op — bij de neerwaartse bijstelling van de vooruitzichten voor de Belgische rating naar "negatief" — dat "de sanering van de overheidsfinanciën een inspanning vraagt van alle overheidsniveaus" en dat "België de samenwerkingsmechanismen ontbeert die daarvoor nodig zijn".

6. Valoriseer de zilveren economie

We hebben dus groei nodig om de vergrijzingskosten op te vangen. Bij het stimuleren van die groei mag men niet vergeten dat de oudere generatie in ons land in toenemende mate een belangrijke speler in de economie vormt. Haar snel groeiende gewicht in de Belgische bevolking en het feit dat men op hogere leeftijd meer consumeert, maakt de oudere bevolking een belangrijke drijver van toekomstige consumptiegroei. De grafiek (figuur 5) op basis van de Huishoudbudgetenquête van Statbel van 2022 geeft aan dat 60-plussers jaarlijks gemiddeld zo'n 3200 euro meer uitgeven dan vijftigers, en zo'n 4700 euro meer dan veertigers. De consumptie van de zilveren generatie is bovengemiddeld in alle soorten uitgaven, behalve voor opleiding, transport en voor kleding en schoenen. De uitgaven voor gezondheid en persoonlijke verzorging zijn een stuk hoger dan bij jongere mensen, maar ook deze voor voeding en drank, evenals uitgaven voor de woning, water en energie.

De '60-plus'-markt biedt dus volop kansen, en het loont de moeite hierop in te spelen om onze economische groei te stimuleren. Denk hierbij aan de ontwikkeling van allerlei nieuwe diensten en producten die ervoor zorgen dat ouderen een gezond, actief en zelfstandig leven kunnen leiden, zoals technologie om de gezondheid op te volgen, do-

60-plussers geven jaarlijks gemiddeld zo'n 3200 euro meer uit dan vijftigers, en zo'n 4700 euro meer dan veertigers.



motica, assistentierobots, zelfrijdende auto's, enzovoort. De groei van de zogenaamde zilveren economie¹⁰ zal een belangrijke bron van nieuwe jobs en welvaart zijn.¹¹

7. Verzilver talent buiten de arbeidsmarkt

Oudere mensen die niet langer actief zijn op de arbeidsmarkt, zijn vaak inzetbaar in andere domeinen. Heel wat gepensioneerden blijven zich spontaan inzetten voor hun familie of de samenleving. Denk aan het grote aantal 65-plussers dat instaat voor opvang van kleinkinderen, mantelzorger is voor hulpbehoevende familieleden, of aan de slag gaat als vrijwilliger.

De huidige generatie ouderen is actiever dan ooit, zo blijkt uit de Active Ageing Index van de Verenigde Naties, die jaar na jaar blijft stijgen voor België. Deze index is een graadmeter voor de mate waarin de oudere bevolking bijdraagt aan de maatschappij en de economie, door betaald of onbetaald werk, zorgtaken, politieke activiteit, enzovoort. Volgens Eurostat-data van 2022 neemt 17% van de 65-plussers deel aan formeel vrijwilligerswerk, terwijl 12% zich informeel engageert voor anderen, bijvoorbeeld door te helpen koken voor familieleden, te winkelen of voor zieken te zorgen.

60-plussers investeren ook veel tijd in hun engagement, met een hoger gemiddeld aantal gepresteerde uren per jaar in vergelijking met jongere vrijwilligers vanaf 30 jaar. Het

Figuur 5: Consumptiepatroon per leeftijdscategorie: gemiddelde uitgaven per persoon¹ per jaar in euro volgens leeftijd van de referentiepersoon in het huishouden

Bron: Statbel, Huishoudbudgetenquête 2022

¹ Rekening houdend met een equivalentieschaal om de consumptie-uitgaven aan te passen in functie van de samenstelling van het huishouden.

¹⁰ De zilveren economie wordt gedefinieerd als de waarde van alle producten en diensten die geconsumeerd worden door ouderen, alsook de indirecte impact op de economie via de aanvoerketen van de gekochte producten en de jobcreatie die hiermee gepaard gaat.

¹¹ Zie Belfius Studie, oktober 2020. De Zilveren generatie: een economische speler van formaat.

stimuleren van dit soort activiteiten kan dan ook besparingen opleveren bij de overheid wat betreft investeringen in kinderopvang, thuisverpleging, residentiële zorg, enzovoort. Het zorgt ook voor de versterking van het sociale weefsel in onze maatschappij, wat erg belangrijk is in het licht van het snelgroeiend aantal mensen dat arbeidsongeschikt is door een burn-out of depressie.

Conclusie

Vergrijzing is niet enkel een negatief verhaal. Ouderen consumeren meer en drijven de toekomstige consumptiegroei. Via vrijwilligerswerk dragen oudere generaties bij aan de informele economie, waardoor de overheid kan besparen. Over de impact daarvan op de begroting weten we echter weinig.

De toenemende pensioen- en gezondheidszorgkosten doen de begroting echter de komende jaren verder ontsporen; tot 2030 komen er elk jaar opnieuw zo'n 1,7 miljard euro kosten bij.

De ramingen van de Studiecommissie voor de Vergrijzing houden al rekening met een stijging van de werkzaamheidsgraad en van de productiviteit, en kijken niet naar de impact van de vergrijzing op de overheidsontvangsten.

De vergrijzingsfactuur weegt ten slotte vooral op de begroting van het federale niveau, dat 95% van de bijkomende uitgavenlast zal dragen.

Vergrijzing is niet enkel een negatief verhaal.



(Foto: Carmen De Vos)

Auteur: Annelore Van Hecke, senior macro economist Belfius Strategic Research en voormalig lid van de Studiecommissie voor de Vergrijzing
Eindredactie: Isabelle Verlinden
Vormgeving: Vicky Knaepen
Illustratie: Shutterstock
X: @Annelore_VH
Website: www.etion.be
V.U.: Wim Dubois namens ETION
Ledenwerking vzw

Disclaimer: de ingenomen standpunten zijn enkel die van de auteur en niet die van Belfius Bank.