

De vermeende overschotten van pensioenfondsen

In Nederland bestaat het hardnekkige misverstand dat de pensioenfondsen overdreven grote vermogensoverschotten hebben opgebouwd¹. Deze overschotten zijn de regering al jaren een doorn in het oog. In juni 1989 kwam het kabinet daarom met een voorstel voor een wet op de heffing over vermogensoverschotten van pensioenfondsen. Pensioenfondsen die gedurende vijf achtereenvolgende jaren meer vermogen hebben dan daar aan pensioenverplichtingen tegenover staat, moeten over dat surplus een heffing betalen van veertig procent. Dat klinkt niet onredelijk. Er zit echter een adder onder het gras. Door het vermogensoverschot als een 'te veel' aan vermogen aan te duiden, worden pensioenfondsen in feite gedwongen voor één bepaalde financieringsmethode te kiezen. Zij moeten overstappen van de lasten-minus-batenmethode naar de (dynamische) af-financieringsmethode. Bij deze laatste financieringsmethode wordt een grote wissel getrokken op de toekomst.

Na een toelichting bij deze financieringsmethoden volgt een uiteenzetting over het begrip vermogensoverschot en de berekening ervan. Vervolgens komen de plannen uit het nieuwe wetsvoorstel aan de orde en de gevolgen voor de pensioenfondsen en de premiebetalers. Ten slotte wordt ingegaan op de negatieve effecten van het wetsvoorstel.

Financieringsmethoden

Het merendeel van de pensioenvoorzieningen kent een eindloonregeling². Bij een eindloonregeling hangt de hoogte van het brutopensioen af van het brutoloon aan het einde van de loopbaan. Elk jaar ontstaat een recht op 1,75% van het laatst verdiende loon, zodat na 40 jaar een pensioen van 70% van het eindloon is opgebouwd. De financiering geschiedt door kapitaaldekking. Toekomstige premie-ontvangsten en pensioenverplichtingen worden constant gemaakt met de zogeheten rekenrente. Daarvoor wordt gebruikelijkerwijs een percentage van 4 gehanteerd.

Om de toekomstige pensioenverplichtingen te financieren, bestaan globaal twee methoden. Dat zijn de af-fi-

nanciering (ook wel stijgende-koop-sommenfinanciering genoemd) en de lasten-minus-batenmethode (ook wel gelijkblijvende-premiesfinanciering genoemd). Beide methoden kunnen zowel in statische als in dynamische zin worden toegepast. Bij toepassing in statische zin is het uitgangspunt dat de lonen in de toekomst gefixeerd blijven op het huidige niveau. Bij toepassing in dynamische zin wordt bij voorbaat rekening gehouden met toekomstige loonverhogingen.

Statische methoden

Bij af-financiering wordt elk jaar precies zoveel geld opzij gezet dat de constante waarde van de pensioenverplichtingen voortdurend gedekt blijft. Bij de lasten-minus-batenmethode wordt het vermogen in een zodanig tempo opgebouwd dat de pensioenpremies constant blijven.

Een voorbeeld maakt het verschil duidelijk. Iemand heeft veertig jaar lang, van zijn zesentwintigste tot zijn vijftenzestigste, een inkomen van f 57.148. Op zijn vijftenzestigste verjaardag gaat de betreffende werknemer met pensioen, waarna hij nog twintig jaar van zijn pensioen geniet³. In zijn actieve periode bouwt hij jaarlijks duizend gulden aan pensioenrechten op (1,75% van het eindloon). Op het einde van de actieve periode zijn die pensioenrechten aangegroeid tot veertigduizend gulden per jaar (70% van f 57.148). Per duizend gulden pensioenrechten per jaar moet er op dat moment f 13.590 zijn gereserveerd. Dat komt neer op een totaalbedrag van f 543.000. Voor de opbouw van duizend gulden pensioenrechten per jaar moeten de jaarlijks gereserveerde bedragen bij het ingaan van het pensioen door beleggingsinkomsten uitgegroeid zijn tot f 13.590. Om dat te bereiken hoeft het pensioenfonds in het eerste jaar van de actieve periode slechts f 2.940 (5% premie) opzij te leggen. Dat bedrag heeft nog veertig jaar de tijd om aan te groeien tot de vereiste f 13.590. Halverwege de actieve periode is de benodigde premie f 6.202 (11% premie) en op het einde daarvan f 13.590 (24% premie). De pensioenpremie verviervoudigt dus in de loop van de actieve periode. Bij financiering via de lasten-minus-batenmethode wordt de pensioenpremie zoda-

nig over de gehele actieve periode uitgesmeerd dat een gelijkblijvende jaarlijkse premie ontstaat. Om het pensioen van 40 duizend gulden per jaar te kunnen betalen, moet er op de vijftenzestigste verjaardag van de pensioengerechtigde uiteraard weer f 543.000 aanwezig zijn. Dat kan worden bereikt door een constante jaarlijkse premie van f 5.720 (10,0% van het loon).

Bij af-financiering is de premie aanvankelijk lager, en later hoger dan bij de lasten-minus-batenmethode. Dit betekent dat het vermogen later wordt opgebouwd. Het vermogen is daarom bij de lasten-minus-batenmethode steeds groter dan bij af-financiering. Wel wordt het verschil met het verstrijken van de leeftijd kleiner, totdat het op de vijftenzestigste verjaardag verdwenen is.

Eenvoudigheidshalve is tot nu toe uitgegaan van een gelijkblijvend loon over de actieve periode. Dat is weinig realistisch. Bij stijgende lonen worden de gevolgen, bij deze statische methode, verwerkt alsof de lonen na die stijging gefixeerd blijven op het eenmaal bereikte hogere niveau. Bij toepassing van het eindloonstelsel maakt een loonstijging het belegde vermogen onmiddellijk ontoereikend. Er is inhaalfinanciering nodig. Die inhaal vindt bij af-financiering onmiddellijk plaats door eenmalig extra premie in rekening te brengen. Daarna ontwikkelt de premie zich alsof het loon altijd al zo hoog was geweest. Bij de lasten-minus-batenmethode wordt de benodigde premieverhoging gespreid over het resterende deel van de actieve periode. Er ontstaat een iets hogere maar uiteraard weer gelijkblijvende premie. Het zal duidelijk zijn dat door deze geleidelijke inhaal het vermogen bij toepassing van de lasten-minus-batenmethode tijdelijk zelfs lager kan worden dan bij af-financiering. De kans daarop is groter naarmate de loonstijging hoger uitpakt en de rente niet naventant mee stijgt. Zolang echter het verschil tussen loonstijging en rente gelijk blijft aan de rekenrente, is het vermogen bij de lasten-minus-batenmethode groter dan bij de af-financiering.

Dynamische methoden

In de dynamische benadering wordt bij de premievaststelling bij voorbaat rekening gehouden met het optreden van loonstijgingen in de toekomst. Dat kunnen zowel incidentele als initiële loonverhogingen zijn.

1. Flip de Kam, Pensioenfondsen hebben te veel geld, *Intermediair*, 3 november 1989.

2. Volgens de *Pensioenkaart van Nederland* (Pensioenkamer, 1989), heeft 72% van de deelnemers aan een pensioenregeling – exclusief ABP – een eindloonregeling. Het ABP, met ongeveer 1 miljoen deelnemers kent eveneens een eindloonregeling.

3. We zien hier af van sterftekansen.

Het ABP houdt rekening met incidentele loonstijgingen door deze in het eindloon te verwerken. De jaarlijkse premiebetalingen worden afgestemd op dat eindloon, rekening houdend met de jaarlijkse groei van de premiegrondslag door de incidentele loonstijgingen.

Het PGGM houdt naast incidentele loonstijgingen ook rekening met initiële loonstijgingen. Het baseert de verwachting voor voor de toekomstige loonontwikkeling op het gemiddelde van de afgelopen twintig jaar.

De methode van zowel het ABP als het PGGM heeft als gevolg dat het vermogen voortdurend groter is dan bij toepassing van af-financiering.

Vermogenoverschotten

In de praktijk houden pensioenfondsen geen administratie bij van individuele premiebetalingen. Alle individuele deelnemers betalen hetzelfde premiepercentage, de zogeheten doorsneepremie.

Het voor reeds opgebouwde en nog op te bouwen pensioenrechten benodigde vermogen van alle bestaande deelnemer te zamen heet het normvermogen (NOV). Het verschil met het daadwerkelijk aanwezige vermogen (DAV) moet door premies worden aangezuiverd.

$$(NOV - DAV) = (acp * PRG) \quad (1)$$

(acp = het actuariële premiepercentage; PRG = de premiegrondslag)

Indien het feitelijke premiepercentage (fep) afwijkt van het actuariële premiepercentage (acp) ontstaan actuariële overschotten of tekorten. Het actuariële overschot (ACO) is gelijk aan:

$$ACO = (fep - acp) * PRG \\ = (fep * PRG) + (DAV - NOV) \quad (2)$$

De toekomstige verplichtingen van een pensioenfonds (TOV) bestaan uit reeds opgebouwde verplichtingen (ROV) en nog op te bouwen verplichtingen (NOV). Het verschil tussen het daadwerkelijk aanwezige vermogen (DAV) en de reeds opgebouwde verplichtingen (ROV) heet het verplichtingensverschot (VEO):

$$VEO = DAV - ROV \quad (3)$$

De heffing

Volgens het wetsontwerp van juni 1989 komt er een heffing over vermogenoverschotten⁴. Een vermogenoverschot wordt gedefinieerd als het verschil tussen het daadwerkelijk aanwezige vermogen (DAV) en de reeds opgebouwde verplichtingen (ROV). Indien een pensioenfonds gedurende vijf achtereenvolgende jaren over dergelijke vermogenoverschotten beschikt, moet

het de heffing betalen⁵. Het tarief bedraagt veertig procent. Als een soort veiligheidsmarge mogen de fondsen een overschot van vijftien procent van de reeds opgebouwde verplichtingen aanhouden. Dat vormt de heffingsvrije voet.

De meeste bezwaren tegen dit wetsvoorstel richten zich op de onzekerheid van toekomstige ontwikkelingen, die een overschot noodzakelijk zou maken⁶.

Mijn belangrijkste bezwaar tegen het wetsvoorstel is echter de wijze waarop vermogenoverschotten worden gedefinieerd. Voor de waardering van de pensioenverplichtingen is gekozen voor het systeem van opgebouwde rechten (af-financiering). De motivatie hiervoor is "dat het systeem van opgebouwde rechten geschikter is om de verplichtingen en daarmee de financiële positie op een peildatum van een fonds te meten."

Deze keuze voor af-financiering impliceert dat bij pensioenfondsen die de lasten-minus-batenmethode hanteren vermogenoverschotten verschijnen. Hierboven is immers aangetoond dat het daadwerkelijk aanwezige vermogen bij de lasten-minus-batenmethode hoger is dan bij af-financiering. Die vermogenoverschotten zijn echter geen overschotten in actuariële zin. Zij zijn noodzakelijk om de premie constant te kunnen houden. Bij de af-financieringsmethode loopt de premie bij het naderen van de pensioengerechtigde leeftijd sterk op.

Voor het verschil tussen het daadwerkelijk aanwezige vermogen bij af-financiering en bij de baten-minus-lastenmethode is van belang of er loonstijgingen optreden waarmee geen rekening is gehouden. Volgens het wetsontwerp mag met incidentele loonstijgingen rekening worden gehouden. In feite is dan ook sprake van dynamische af-financiering. Met initiële loonstijgingen mag geen rekening worden gehouden. Indien initiële loonstijgingen optreden is inhaalfinanciering nodig. Door deze inhaalfinanciering kan het vermogen bij af-financiering, zoals we hebben gezien, tijdelijk zelfs groter worden dan bij toepassing van de lasten-minus-batenmethode. Dat doet zich met name voor als het beleggingsrendement geen gelijke tred houdt met de loonontwikkeling en het vooronderstelde percentage rekenrente dus niet wordt gehaald. Zolang het verschil tussen rente en loonstijging gelijk blijft aan de rekenrente zal het vermogen bij lasten-minus-baten hoger blijven dan bij af-financiering.

Voorbeelden

De hierboven geschetste gedachtengang, dat het wetsontwerp het vermogenoverschot aanvechtbaar definieert, wordt bevestigd door het Jaarverslag 1988 van het ABP. In 1988 bedroeg het vermogen van dit pensioenfonds f 149,8 miljard. Hier stond een bedrag van f 131

miljard aan reeds opgebouwde rechten tegenover, zodat dit fonds volgens het wetsontwerp een vermogenoverschot heeft van 14,3%. Op basis van het huidige premie-percentages heeft het ABP echter een actuariële tekort van f 19 miljard.

Uit het Jaarverslag 1989 van het PGGM blijkt dat dit fonds, dat het lasten-minus-batensysteem hanteert, een daadwerkelijk aanwezig vermogen nodig had van f 37,148 miljard, terwijl de opgebouwde rechten f 34,238 miljard bedroegen. Toepassing van het lasten-minus-batensysteem levert volgens de definitie uit het wetsvoorstel een overschot op van bijna f 3 miljard. Dat is 8,5% van de opgebouwde rechten.

Conclusie

Het wetsontwerp heffing vermogenoverschot pensioenfondsen stelt een maximum aan het vermogen van pensioenfondsen. Dit vermogen mag de reeds opgebouwde pensioenverplichtingen niet overtreffen. Bij de af-financieringsmethode komt het vermogen precies overeen met de opgebouwde verplichtingen, maar bij de lasten-minus-batenmethode is het normaal gesproken hoger. Daardoor zullen pensioenfondsen met de lasten-minus-batenmethode overschotten laten zien en worden zij als het ware gedwongen over te stappen op de af-financieringsmethode. De af-financieringsmethode vereist veel hogere pensioenpremies, en daardoor lagere belasting- en sociale verzekeringspremie-opbrengsten, in de toekomst. In het begin van de volgende eeuw, als de naoorlogse geboortegolf haar pensioengerechtigde leeftijd nadert, zullen de pensioenpremies de pan uit rijzen. Het enige positieve effect van het wetsontwerp is dat de premies nu naar beneden kunnen waardoor toekomstige belastingontvangsten en sociale verzekeringspremies naar het heden schuiven. Zo'n maatregel past goed in de traditie van het begrotingsbeleid van de afgelopen decennia, waarbij ook voortdurend wissels op de toekomst worden getrokken. Maar verstandig is het niet.

Bas Bakker

De auteur is verbonden aan de Economische Faculteit, Rijksuniversiteit Groningen. Hij dankt C. Petersen, C.G.M. Sterks, C.A. de Kam, J. de Haan, P.N.E. Arnoldus en R.H. Koning voor hun commentaar.

4. Wet op de heffing over vermogenoverschotten van pensioenfondsen, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 21 197.

5. Tenzij de premie in het vijfde jaar op nihil wordt gesteld.

6. Zie M. Vleugels, Beleggen 7, M.A.K. Snijders: Essentieel is dat we beleggingsdwang voorkomen, *ABP Wereld*, jg. 90/4, blz. 6.