

ONTWERP

Eerder met AOW door minder pensioen op te bouwen

Overheid en werkgevers willen eindelijk vaart maken met modernisering van het pensioenstelsel, maar de vakbonden hikken aan tegen de te snelle verhoging van de AOW-leeftijd. Een vruchtbare uitruil is echter mogelijk, die ook nog goed is voor de dynamiek in de economie.

ED GROOT
Oud-redacteur van
het Financieele
Dagblad en oud-lid
van de Tweede
Kamer voor de PvdA

Het is een bizarre paradox. Nederland is wereldkampioen pensioensparen, er is geen land dat zo veel voor de oude dag opzij heeft gelegd. Toch is Nederland ook het land waar de pensioenleeftijd het hardst omhoog gaat. Al in 2021 bereikt de AOW-leeftijd 67 jaar. In het veel sneller vergrijzende Duitsland is dat pas in 2030. In Italië en Frankrijk, waar mensen langer leven dan in Nederland, ligt de pensioenleeftijd op respectievelijk 60 en 64 jaar.

De verhoging van de pensioenleeftijd treft laagopgeleiden en laagbetaalden in zware beroepen het hardst, zoals onlangs ook werd signaleerd door het Centraal Planbureau (Bolhaar et al., 2017). Hoe hoger de opleiding en het inkomen, hoe eerder men stopt met werken (Montizaan, 2017).

Dat heeft alles te maken met de financiële situatie (Smulders et al., 2017). Voor hoogbetaalde ouderen maakt de verhoging van de AOW-leeftijd weinig uit, zij hebben een pensioen opgebouwd, gespaard en mogelijkheden om na pensionering fiscaal vriendelijk bij te klussen. Voor laagbetaalden daarentegen is de AOW het hoofdbestanddeel van het inkomen; voor hen is doorwerken tot de AOW-leeftijd de enige optie. In de praktijk lukt dat lang niet altijd. Er is dan ook toenemende armoede bij 60-plussers die geen baan kunnen vinden en geen recht meer hebben op een werkloosheidsuitkering (CBS, 2018).

Met langer doorwerken is op zich niets mis. Werk is goed voor de eigenwaarde en sociale contacten, en het houdt lichaam en geest fit. Het hangt er dan wel van af wat voor werk je doet. Een breed gedeelde mening is dat hoe zwaarder en/of ongeschoolder het werk is, hoe eerder men zou moeten kunnen stoppen. Temeer omdat laaggeschoolden gemiddeld eerder beginnen te werken en ongeveer zeven jaar korter leven dan hoogopgeleiden.

Dat laagopgeleiden later met pensioen gaan, is niet alleen in sociaal opzicht problematisch, maar ook economisch gezien contraproductief. Op de arbeidsmarkt is er immers sprake van toenemende schaarste aan hoogopgeleiden en hardnekkige werkloosheid onder laagopgeleiden. Het Nederlandse pensioensysteem versterkt nog eens deze onevenwichtigheid. Juist schaarse, hoogproductieve mensen moeten gestimuleerd worden om het langst te blijven werken en belasting te blijven betalen. Dat levert bovendien voor de schatkist veel meer op dan om mensen met een lage opleiding die vaak minder gezond zijn nog een tijdje te laten doorwerken.

VOORSTEL

Er zijn dus twee kernproblemen. Het eerste probleem is dat de AOW-leeftijd te snel stijgt, vooral voor laagopgeleiden. Het tweede is dat hoogopgeleide werknemers te veel verplicht sparen. Boven de zestig komen ze daardoor ongewild in de verleiding om eerder te stoppen met werken, terwijl ze op jongere leeftijd vaak krap bij kas zitten – met name als ze in het spitsuur van het leven een huis kopen en kinderen krijgen (Parlevliet en Kooiman, 2015).

Mijn voorstel is om deze twee problemen tegelijk aan te pakken door de fiscale aftrekbaarheid van pensioenpremies te beperken tot de loongrens van de sociale verzekeringen (de aftopping), en dan met de opbrengst daarvan de AOW-leeftijd te verlagen ten opzichte van het huidige tijdspad van geleidelijke verhoging. Het mooie is dat de oplossing van het ene probleem het andere betaalt.

Hoogopgeleiden gaan sinds kort eerder met pensioen dan laagopgeleiden



Aftopping

De aftopping levert de schatkist een dikke twee miljard per jaar euro op. De aftoppingsgrens van de sociale verzekeringen ligt in 2018 op 54.614 euro, dus ongeveer op anderhalf modaal. Het Ministerie van Financiën (2017) berekende eerder dat aftopping tot de grens van 60.000 euro 1,7 miljard oplevert. Omdat er veel inkomens tussen 54.614 en 60.000 euro zijn, is een opbrengst van twee miljard een veilige schatting.

Het gevolg van de aftopping van de fiscale aftrekbaarheid zal zijn dat pensioenfondsen zullen stoppen met nieuwe pensioenopbouw boven de loongrens, want dat wordt dan te duur. De uitwerking moet zodanig zijn dat voor werknemers die boven de loongrens verdienen het vrijvallende deel van de pensioenpremie wordt uitgekeerd als brutoloon.

Hoogbetaalde werknemers krijgen hierdoor op korte termijn meer te besteden. Dat is goed voor de werkgelegenheid en economie. Ook bouwen zij minder pensioen op en daardoor ontstaat vanzelf een prikkel om langer door te werken – dat is precies de bedoeling.

Voor werkgevers maakt het aftoppen van de pensioenpremie niets uit: de totale loonkosten veranderen niet en hun hogerbetaalde werknemers zullen eerder blij zijn met hun hogere besteedbare inkomen. Voor de vakbonden creëert het aftoppen ruimte voor hun zo gewenste lagere AOW-leeftijd.

Minder hoge pensioenen betekent uiteraard in de verre toekomst bij uitkering ook lagere belastingopbrengsten. De opbrengst van twee miljard euro van de aftopping is dus niet structureel. Per saldo resteert er echter voor de schatkist een aanzienlijk voordeel van enkele honderden miljoenen

Opt-out-alternatief

In plaats van de fiscale aftrekbaarheid af te toppen, kan men ook slechts de *verplichting* voor werknemers schrappen om pensioen op te bouwen boven de grens van 54.614 euro. Daarmee kunnen werknemers met een brutoloon boven deze grens zelf kiezen of ze meer willen sparen voor hun pensioen of een hoger brutoloon willen ontvangen. Volgens het Ministerie van Financiën (2017) zal ruim een derde van de werknemers voor deze opt-out kiezen. Beperking van de pensioenplicht tot de inkomensgrens van 60.000 euro levert aldus nog altijd

640 miljoen euro per jaar op aan extra belastinginkomsten door minder fiscale aftrek van de pensioenpremie. Een veilige schatting is dat dit bedrag oploopt tot ruim 750 miljoen als de grens verder wordt verlaagd tot 54.614 euro, de loongrens voor de sociale verzekeringen. Daarmee kan nog steeds het tijdspad naar een hogere AOW-leeftijd flink worden vertraagd.

Een nadeel van het schrappen van de verplichting om op te bouwen boven de inkomensgrens is het selectie-effect. In het bestaande stelsel van tijdsevenre-

dige pensioenopbouw betalen jongeren 'te veel' premie en ouderen 'te weinig'. Vooral voor jonge werknemers met inkomens boven de loongrens is het in het huidige stelsel daarom aantrekkelijk om minder voor hun pensioen te sparen. Als zij hier gemiddeld vaker voor kiezen, ondergraaft dat de solidariteit in het stelsel. Mocht de pensioenopbouw actuariel *fair* worden, conform de ambitie in het regeerakkoord, dan verdwijnt dit nadeel weer.

KADER 1

euro's, omdat pensioenpremies gemiddeld tegen een hoger tarief worden afgetrokken dan ze bij uitkering worden belast. Die ruimte kan worden gebruikt om de franchise te verlagen. Dat zorgt voor meer pensioenopbouw, met name voor lage inkomens.

AOW-leeftijdsverlaging

De fiscale aftrekbaarheid van pensioenpremies aftoppen levert ruim voldoende middelen op voor dekking. Met twee miljard euro kun je het tijdpad naar een hogere AOW-leeftijd aanzienlijk vertragen, het Ministerie van Financiën hanteert een vuistregel van één miljard euro per half jaar vervroeging van de AOW-leeftijd.

Mijn voorstel is om het huidige tijdpad – waarin de AOW-leeftijd vanaf nu in drie jaar tijd vier maanden per jaar stijgt, en in 2022 nog eens drie maanden – te vervangen door een jaarlijkse stijging van de AOW-leeftijd met één maand per jaar. In 2022 kom je dan uit op 66 jaar en vier maanden. Dat is bijna een jaar eerder (elf maanden) dan bij het huidige tijdpad het geval is.

Zo krijgt de samenleving meer tijd om te wennen aan langer doorwerken. Bovendien is een AOW-leeftijdsverhoging van een maand per jaar een eenvoudige regel, die maatschappelijk beter uit te leggen is dan de grote stappen ineens. Op lange termijn vallen de kosten weer weg, want uiteindelijk wordt de koppeling van de AOW-leeftijd aan de stijgende levensverwachting toch nog bereikt. Bij één maand verhoging per jaar komt de AOW-leeftijd in 2030 uit op 67 jaar, en loopt Nederland in de pas met Duitsland.

BEZWAREN

Aftopping van de fiscale aftrekbaarheid is jaren geleden al eens geopperd door de Commissie-Goudswaard (2010). De terechtte vraag is waarom het daarbij is gebleven. Het antwoord is dat sociale partners er niet aan willen. Voor de werkgevers telt zwaar dat de leidinggevenden in hun achterban een forse fiscale aftrekpost verliezen. Aan vakbondszijde vreest men precedentwerking: de angst dat, als de loongrens voor verplicht pensioensparen eenmaal gaat schuiven, die vroeger of later nog verder omlaag gaat. En ook speelt mee dat de pensioenpotten minder hard zullen groeien. Dat is geen fijn vooruitzicht voor de door de sociale partners bestuurde fondsen.

Het zijn stuk voor stuk geen sterke argumenten. Er is geen deugdelijke economische onderbouwing om pensioen zo zwaar fiscaal te subsidiëren als nu gebeurt. De angst voor precedenteren is ongegrond, want de loongrens voor de werknemersverzekeringen staat al tientallen jaren buiten discussie. Als de fiscale aftrekbaarheid van pensioenpremies daarbij aansluit wordt die grens alleen maar robuuster. Er komt

dan één logische grens waaronder de overheid verzekeren verplicht stelt voor ziekte, werkloosheid en ouderdom. Het is de grens waarbij de overheid werknemers beschermt tegen hun eigen kortzichtigheid.

Zwak of niet, de realiteit is dat deze argumenten ertoe doen bij de besluitvorming in onze polder. Om eraan tegemoet te komen, is ook een mildere variant denkbaar (zie kader 1).

TOT BESLUIT

Het regeerakkoord vermeldt de ambitie om 'begin 2018' over de toekomst van het pensioenstelsel tot een alomvattend akkoord in de SER te komen. De kans dat dit lukt lijkt klein. De vakbonden staren zich blind op vroegpensioenregelingen voor zware beroepen, maar die vormen een uitvoeringstechnisch moeras (Kok et al., 2018).

Toch moet er wat gebeuren. Nog eens een hele kabinetsperiode in de modder blijven steken is geen optie. Het kabinet zal dan, zoals dat heet, 'zijn eigen verantwoordelijkheid moeten nemen.' Des te belangrijker is het dan om met een pakket te komen dat door de samenleving wordt omarmd. Mijn alternatief – en zeker de opt-out-variant uit kader 1 – voldoet daaraan. Weinig mensen zullen tegen wat meer vrijwilligheid zijn bij het pensioensparen als dit niet leidt tot verlies van fiscale aftrek. Een aanpassing van het tijdpad om de AOW-leeftijd minder snel te verhogen zal maatschappelijk bijval oogsten en belooft een Museumplein dat leeg blijft.

LITERATUUR

Bolhaar, J., R. Dillingh en D. van Vuuren (2017) *Langer doorwerken: keuzes voor nu en later*. CPB Policy Brief, 2017/10.

CBS (2018) *Armoede en sociale uitsluiting 2018*. Rapport, 17 januari.

Commissie-Goudswaard (2010) *Een sterke tweede pijler: naar een toekomstbestendig stelsel van aanvullende pensioenen*. Advies aan minister Donner. Kamerstuk 30413, 139.

Kok, L., M. Lammers, A. van Soest en B. ter Weel (2018) *Vroegpensioenregelingen voor zware beroepen*. ESB, 103(4758), 78–81.

Ministerie van Financiën (2017) *Ombuigings- en intensiveringslijst 2017*. Document te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Montizaan, R. (2017) *Lageropgeleiden werken langer door dan hogeropgeleiden*. ESB, 102(4750): 294.

Parlevliet, J. en T. Kooiman (2015) *De vermogensopbouw van huishoudens: is het beleid in balans?* DNB Occasional study, 13-1.

Smulders, P., S. van den Bossche en S. van den Heuvel (2017) *Veel werknemers willen eerder stoppen met werken dan overheid beoogt*. ESB, 102(4756), 592–594.

In het kort

- ▶ De AOW-leeftijd gaat te snel omhoog, vooral voor laag-betaalden.
- ▶ Hoogopgeleiden worden fiscaal gestimuleerd te vroeg te stoppen met werken.
- ▶ Ruil lagere AOW-leeftijd uit tegen minder fiscale aftrek van pensioenpremies.