

Effecten verlaging opbouwpercentage aanvullende pensioenen

Het kabinet wil de fiscale vrijstelling van de pensioenopbouw beperken, waardoor naar verwachting de pensioenopbouw zal dalen en daarmee de premieafdracht. Deze premievrijval leidt jaarlijks tot extra belastinginkomsten van ruim twee miljard euro, afhankelijk van hoe de premievrijval wordt aangewend. Ook kan de toedeling van de premievrijval leiden tot herverdeling van jonge naar oude deelnemers en herverdeling van werknemers naar werkgevers.

ZINA LEKNIUTE

Beleidsmedewerker
bij APG-ALM

EDUARD PONDS

Bijzonder hoogleraar
aan de Universiteit
van Tilburg en hoofd
onderzoek bij APG-
ALM

In het regeerakkoord is voorgesteld om de fiscale vrijstelling van de pensioenopbouw te beperken tot 1,75 procent opbouw middelloon en het pensioengevend salaris te begrenzen tot 100.000 euro. Veel pensioenregelingen hebben momenteel een opbouwpercentage dat ruim hoger is. Het maximale opbouwpercentage is nu nog 2,25 procent, maar in het Lenteakkoord is al afgesproken om vanaf 2014 het maximum te verlagen tot 2,15 procent vanwege de verhoging van de pensioenrichtleeftijd met twee jaar naar 67 jaar.

Pensioenfondsen stemmen vaak de opbouw af op de fiscale facilitering. Het ligt daarom dan ook in de rede dat pensioenfondsen de nieuwe opbouw zullen beperken tot het nieuwe fiscale maximum van 1,75 procent. De verlaging van de opbouw komt in een tijd waarin de individuele deelnemers bij pensioenfondsen te maken hebben met geen of beperkte indexatie. Wat is het simultane effect van verlaagde opbouw en minder dan volledige indexatie op het uiteindelijk te bereiken pensioen? Dit is nog niet in beeld gebracht.

De versoering van de fiscale aftrek zal leiden tot meer belastinginkomsten op de korte termijn, maar de omvang en het tempo van de extra belastingheffing zal afhangen van hoe

de vrijgevallen premieruimte wordt aangewend. Ook aan dit onderwerp is nog geen aandacht besteed. Bij de toedeling van de premievrijval ter grootte van 6 miljard structureel speelt daarnaast ook nog de vraag welke generatie-effecten er kunnen optreden.

HET UITEINDELIJK TE BEREIKEN PENSIOEN

Een verlaging van het opbouwpercentage leidt tot minder opbouw bij het pensioenfonds en daarmee tot een lagere vervangingsratio bij pensionering. De vervangingsratio is de verhouding tussen het opgebouwd pensioen en het pensioengevend salaris (dit is salaris minus franchise):

$$\text{Vervangingsratio} = \frac{\text{opgebouwd pensioen}}{\text{pensioengevend salaris}}$$

De vervangingsratio geeft dus aan hoe hoog het pensioeninkomen zal zijn als percentage van het pensioengevend salaris.

Het opbouwpercentage is al aangepast in het Lenteakkoord vanwege de verhoging van de pensioenrichtleeftijd: 40 jaar met 2,25 procent is vervangen door 42 jaar opbouw met 2,15 procent. Bij een opbouw vanaf leeftijd 25 leidt 42 jaar opbouw met 2,15 tot een vergelijkbaar resultaat als 40 jaar tegen 2,25 procent. Een aanpassing van het opbouwpercentage naar 1,75 procent bij een even lang dienstverband leidt wel tot een lager pensioen. Voor een nu 25-jarige deelnemer met een volledig dienstverband tot de pensioenleeftijd van 67 jaar bedraagt de verlaging ruim 18 procent relatief ($-18,6$ procent = $1,75$ procent / $2,15$ procent $- 100$ procent), overige omstandigheden gelijkblijvend. De vervangingsratio valt daardoor terug van 90 procent middelloon naar 74 procent middelloon. Voor de werknemer met nog één dienstjaar voor pensionering is het verlies in opbouw 0,44 procent. Deze vervangingsratio's zijn berekend onder de aanname dat er altijd geïndexeerd wordt in de opbouwfase. Dit is niet realistisch.

Veel pensioenfondsen hebben een lage dekkingsgraad waardoor de indexatie in de komende jaren beperkt zal zijn.

De vervangingsratio's zijn daarom ook berekend, uitgaande van de magere financiële positie waarin veel Nederlandse pensioenfondsen nu verkeren. Een ALM analyse is een analyse van het evenwicht tussen beleggingen en pensioenverplichtingen en tussen risicohouding en ambitie. In de analyse is uitgegaan van een pensioenfonds met een deelnemersbestand gelijk aan dat van de Nederlandse bevolking, een startdekkingsgraad van 100 procent nominaal, het indexatiebeleid vindt plaats op basis van een gangbare indexatiestafel en het fonds komt de huidige toezichtsvereisten van DNB na waaronder de herstelplansystematiek. Op de korte termijn kan er geen of enkel gedeeltelijke indexatie worden toegekend en moet zelfs rekening worden gehouden met kortingen. Op langere termijn leidt de hogere dekkingsgraad tot volledige indexatie en komt er zelfs ruimte voor inhaalindexatie voor gemiste indexatie en kortingen.

In tabel 1 zijn percentielen weergegeven van de kansverdelingen van de vervangingsratio. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen een opbouwpercentage van 2,15 en 1,75, zowel voor het scenario van volledige indexatie als voor een meer realistisch indexatiepad (ALM-analyse). Voor een nu 25-jarige deelnemer komt de mediaan van de vervangingsratio op leeftijd 67 uit op 78 procent met opbouw 2,15 procent en op 70 procent met opbouw tegen 1,75 procent. Deze 25-jarige ontvangt met andere woorden een pensioen op zijn 67ste dat 70 procent van zijn pensioengevend salaris is. Hierbij is verondersteld dat de premie proportioneel verlaagd wordt met de aanpassing van het opbouwpercentage.

De relatieve terugval in de vervangingsratio als gevolg van de verlaging van het opbouwpercentage is bij de ALM-projectie minder groot dan bij volledige indexatie. Vergelijk hiertoe bijvoorbeeld de medianen van de vervangingsratio: 74 procent ten opzichte van 90 procent (relatieve terugval 18,6 procent) en 70 procent ten opzichte van 78 procent (relatieve terugval 10 procent). Dit is te verklaren doordat de toekomstige ruimte voor inhaalindexatie bij 1,75 procent opbouw toegedeeld kan worden over een lagere som van opgebouwde rechten.

Kanttekeningen

Bij de berekeningen gelden een aantal kanttekeningen. De fiscale ruimte van 2,25 procent opbouw zal in de praktijk niet altijd maximaal zijn benut. Dit is bij de berekeningen wel verondersteld. Tegenover deze mogelijke overschatting staat dat de effecten van het buiten beschouwing laten van de aftopping op 100.000 euro een mogelijke onderschatting is. Verder

hebben maar weinig deelnemers een loopbaan met een volledige opbouw. Bij veel pensioenfondsen is het aantal opbouwjaren minder dan 30 jaar. Bij een lager aantal opbouwjaren zal de absolute daling in de vervangingsratio kleiner zijn, maar de relatieve teruggang zal evenwel hetzelfde zijn. Er is geen rekening gehouden met de mogelijke verdere verhoging van de pensioenrichtleeftijd.

PREMIEVRIJVAL HEREVERDELINGSEFFECTEN

De verlaging van het opbouwpercentage kan leiden tot herverdeling tussen jonge en oude deelnemers. Ook kan het potentieel tot overdrachten leiden van werknemers met verlaagde opbouw naar de werkgever. Cruciaal voor de richting en de omvang van de eventuele herverdelingsstromen is hoe de premievrijval wordt ingezet. De premie is in beginsel kostendekkend en bijgevolg zal de premievrijval van dezelfde grootte zijn als de verlaging van de jaarlijkse opbouw.

Deze 25-jarige ontvangt met andere woorden een pensioen op zijn 67ste dat 70 procent van zijn pensioengevend salaris is

In 2012 is circa 32 miljard euro aan premies afgedragen aan de Nederlandse pensioenfondsen (DNB-website, tabel 8.1.3 Kasstroomoverzicht pensioenfondsen). Deze afdracht is inclusief herstellpremies. Er is geen informatie over de omvang van deze component, maar het zal beperkt van grootte zijn (zeg minder dan één miljard). Naast de premieafdracht aan pensioenfondsen vinden er nog afdrachten ten behoeve van de collectieve regelingen ondergebracht bij verzekeraars ter grootte van 8,5 miljard (raming).

Een verlaging van de opbouw naar 1,75 procent resulteert bij pensioenfondsen structureel in een premievrijval van maximaal 5,92 miljard, uitgaande van de aanname dat elke werknemer jaarlijks 18,6 procent minder opbouwt in lijn met de reductie van 2,15 procent naar 1,75 procent. Deze premievrijval is toe te delen aan de werknemers, de werkgevers of aan het pensioenfonds.

De premievrijval leidt tot een verhoging van het belastbaar inkomen in de economie, waarbij de wijze van toedeling invloed heeft op de grootte van het extra belastinginkomen. De financiële bijlage van het Regeerakkoord gaat uit van een geleidelijke toegroei naar een maximum van 2,15 miljard aan extra belastinginkomsten. In feite gaat het hierbij niet om extra belastinginkomsten *sec*, maar om het naar voren halen van toekomstige belastinginkomsten. De overheidsfinanciën op de lange termijn worden daarmee geschaad. Er moet worden aangetekend dat het Regeerakkoord diverse maatregelen bevat die juist bijdragen aan een verbetering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn.

Het is in de economische literatuur gangbaar om pensioenopbouw als uitgesteld loon te beschouwen (Ippolito, 1997). Dit geldt als alleen de werkgever de verschuldigde premie in zijn geheel betaalt. In de Nederlandse praktijk wordt

Vervangingsratio voor een nu 25-jarige op pensioenleeftijd 67, in percentielen

TABEL 1

Opbouw	Volledige indexatie			ALM-projecties		
	2,15	1,75	relatieve daling	2,15	1,75	relatieve daling
Mediaan	90	74	-18,6	78	70	-10,3
2,5	90	74	-18,6	45	40	-11,1
97,5	90	74	-18,6	92	83	-9,8

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

de premie deels door de werkgever en deels door de werknemer betaald. De onderstaande opstelling is bedoeld om aan te geven hoe de pensioenregeling de beloning van arbeid beïnvloedt. Voor geleverde arbeid wordt per dienstjaar de volgende beloning verkregen:

$$\text{Beloning dienstjaar} = \text{brutoloon} + \text{pensioenopbouw} - \text{premieafdracht werknemers}$$

De beloning die de werkgevers betalen is als volgt:

$$\text{Loonsom dienstjaar} = \text{brutoloon} + \text{premieafdracht werkgevers}$$

Er zijn in beginsel drie opties voor de toedeling van de premievrijval en met hulp van de bovenstaande opstelling zijn de effecten per optie als volgt.

Premievrijval naar werknemers

In deze optie wordt de verlaagde opbouw gecompenseerd met een navenante toedeling van de premievrijval aan de werknemers, zodat de bruto beloning gelijk blijft. In deze variant treedt er in beginsel geen herverdeling op. Toch is er elk jaar sprake van een klein effect van oudere naar jongere werknemers. Door de systematiek van de doorsneepremie betalen jongeren mee aan de opbouw van de ouderen. Als de opbouw en de premie verlaagd worden neemt deze bijdrage van de jongeren af. Ook de positie van de werkgever blijft ongewijzigd. De totale loonsom bestaande uit brutoloon en premieafdracht door werkgevers ondergaat geen verandering. Uitgaande van een marginale belastingdruk looninkomen van 45 procent bedragen de extra belastinginkomsten maximaal 2,66 miljard euro (45 procent x 5,92 miljard).

Premievrijval naar werknemers en werkgevers

De premievrijval wordt verdeeld over werkgevers en werknemers naar rato van hun bijdrage in de premie, zeg aansluitend bij de in de praktijk veel voorkomende verhouding van tweederde:eenderde. In deze optie is er sprake van substantieel verlies voor de werkenden. Ze hebben een verlaagde opbouw ter grootte van 5,92 miljard die slechts gedeeltelijk wordt gecompenseerd door een verlaging van de premieafdracht ter grootte van eenderde van 5,92 miljard. Het nadeel van de werkenden (tweederde van 5,92 miljard) heeft als keerzijde voordeel voor de werkgever van dezelfde orde van grootte. De totale loonsom, brutoloon plus premies, valt lager uit.

Als de werkgever de gehele premieafdracht, dan bedragen de extra belastinginkomsten 1,48 miljard maximaal (25 procent x 5,92 miljard), uitgaande van 25 procent als tarief vennootschapsbelasting. In geval van vrijval proportioneel wordt toegedeeld over werkgevers (tweederde) en werknemers (eenderde), dan zijn de jaarlijkse extra belastinginkomsten gelijk aan 1,87 miljard.

Premievrijval blijft in pensioenfonds

Welke effecten treden er op als de verlaagde opbouw niet gevolgd wordt door een navenante daling van de premieafdracht? Hierbij zijn verschillende varianten denkbaar.

Ten eerste, de vrijval kan zonder meer aan het vermogen worden toegevoegd, waardoor alle deelnemers via de hogere

dekkingsgraad profijt hebben in de vorm van extra indexatie. Als de premieafdracht toegevoegd wordt aan het vermogen, dan komen de extra belastinginkomsten over de premievrijval eerst in beeld als de verbetering van de dekkingsgraad leidt tot extra indexatie. De belastinginkomsten zullen structureel lager zijn dan wanneer premievrijval wordt toebedeeld aan werknemers. Dit komt doordat de marginale belastingdruk van de gepensioneerden lager is dan die van de werknemers.

Ten tweede, de vrijval kan bestemd worden voor een specifiek doel. Hierbij is in het bijzonder te denken aan de vorming van een cohort-reserve die expliciet bedoeld is voor indexatie van de nu actieve cohorten. Deze reserve kan ingezet worden bij een verhoopt hogere dekkingsgraad in de toekomst.

GENERATIE-EFFECTEN

De generatie-effecten zijn in hoge mate bepaald door de wijze van toedeling van de premievrijval. Deze zijn bepaald met het *value-based generational accounting model* (Ponds en Lekniute, 2011). Figuur 1 geeft de effecten weer van de drie mogelijke opties van toedeling vrijval. Hierin staan langs de horizontale as de leeftijd van de cohorten in het startjaar. De generatie-effecten zijn berekend over een horizon van 25 jaar. Het cohort met startleeftijd 0 jaar is dan het cohort dat over 25 jaar als 25-jarige het eerste dienstjaar verricht. De cohorten worden niet ouder dan 100 jaar. Langs de verticale as is het voordeel of nadeel weergegeven als percentage van het pensioengevend salaris in het startjaar.

Premievrijval naar werknemers

Wanneer premievrijval wordt toebedeeld aan werknemers wordt de lagere opbouw volledig gecompenseerd door lagere premie-inleg. In beginsel is er dan ook geen voordeel of nadeel voor de werkenden. Minder pensioenopbouw vertaalt zich in een hoger nettoloon, de totale compensatie blijft onveranderd. Toch is er nadeel van de werkenden en dit is het gevolg van de verminderde invloed van de omslagcomponent in de doorsneepremie op het levensinkomen. Dit leidt ceteris paribus tot een verbetering van de dekkingsgraad waardoor ook de gepensioneerden licht voordeel hebben door de extra indexatie.

Premievrijval naar werknemers en werkgevers

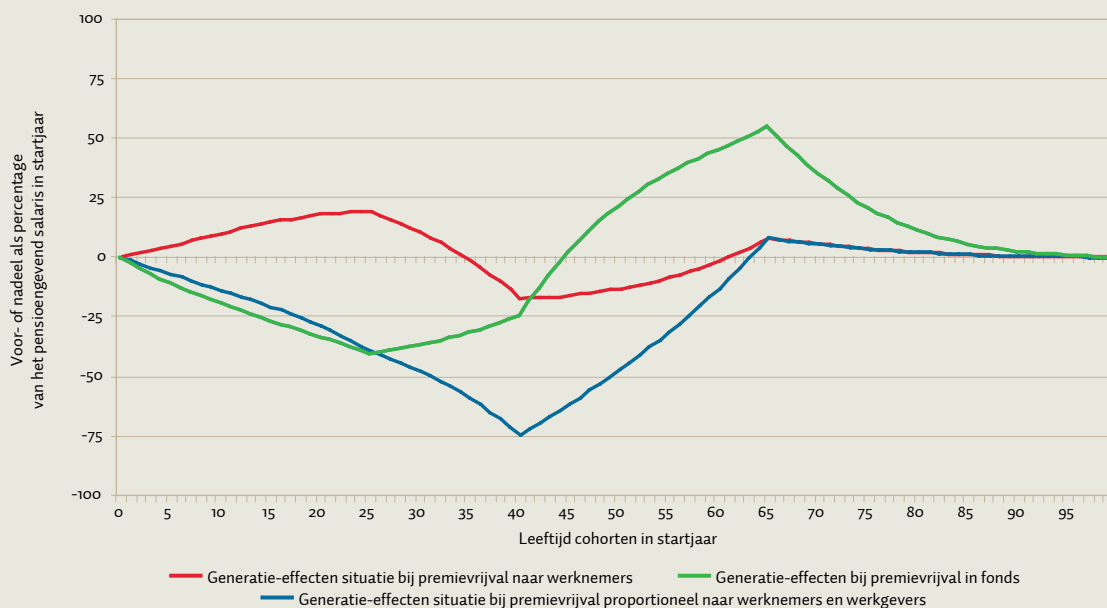
In deze situatie is het nadeel van de werkenden substantieel. De verlaagde opbouw wordt slechts voor eenderde gecompenseerd door een lagere premie. Het restant van de premievrijval komt terecht bij de werkgever.

Premievrijval blijft in pensioenfonds

Als de premie niet aangepast wordt, dan laat figuur 1 de herverdeling zien van werkenden naar gepensioneerden. In deze situatie wordt er elk jaar meer premie ingelegd dan benodigd is voor de nieuwe opbouw. De dekkingsgraad komt daardoor hoger uit, waar alle deelnemers profijt van hebben. De gepensioneerden hebben voordeel in de vorm van extra indexatie. Ook de werkenden hebben extra indexatie, maar dit voordeel weegt voor de lagere leeftijden niet op tegen het nadeel van de verminderde opbouw. Deze generatie-effecten kunnen overigens wel worden voorkomen door te differentiëren in de indexatie voor actieven en gepensioneerden.

Generatie-effecten

FIGUUR 1



CONCLUSIE

De tweedepijlerpensioenen nemen in de Nederlandse economie een substantiële plaats in. Een relatief eenvoudige aanpassing in de regeling zelf kan daardoor leiden tot veel bijeffecten die materieel ook van betekenis zijn. Dit geldt bij uitstek voor een verlaging van het opbouwpercentage.

In het regeerakkoord is voorgesteld om de fiscale vrijstelling van de pensioenopbouw te beperken. Dit zal leiden tot extra belastinginkomsten op de korte termijn en ook tot een lager pensioen in de toekomst, omdat het in de rede ligt dat het feitelijke opbouwpercentage verlaagd wordt tot het bijgestelde fiscale maximum. De jaarlijkse premieafdracht kan daardoor ook omlaag, proportioneel met de verlaging van het opbouwpercentage. Bij de premievrijval gaat het om een materieel groot belang van bijna zes miljard euro structureel via pensioenfondsen.

De wijze van aanwending van de premievrijval heeft grote invloed op de grootte en timing van de extra belastingen en kan bovenal leiden tot herverdeling van jonge naar oude deelnemers en herverdeling van werknemers naar werkgevers. Een substantieel deel van de vrijval leidt tot extra belastinginkomsten van ruim twee miljard euro, afhankelijk van wie de premievrijval int. Als de premievrijval toegedeeld wordt aan de werknemers, dan zullen zij een verbetering zien van hun netto-loon. Dit extra besteedbaar inkomen kan gebruikt worden om de verlaagde opbouw bij pensioenfondsen te compenseren, bijvoorbeeld door het aan te wenden voor extra individueel pensioen of in te zetten voor extra opbouw vermogen in de eigen woning (extra aflossing). Als de premievrijval ook wordt toegedeeld aan de werkgevers, zeg proportioneel aan de bijdrage in de premieafdracht, dan vindt er een structurele verhoging van bijna drie miljard plaats van het winstinkomen en een even grote daling van het nettolooninkomen van werknemers. De vrijval kan ook worden toegevoegd aan het vermogen van het

pensioenfonds. Dit leidt tot een verbetering van de dekkingsgraad en bij de huidige indexatiesystematiek valt de vrijval vooral toe aan gepensioneerden en oudere werknemers.

De besproken effecten hebben alleen betrekking op opbouw en premieafdracht bij pensioenfondsen. Additionele effecten treden nog op bij de collectieve pensioenverzekeringen die ondergebracht zijn bij verzekeraars. De verlaagde opbouw en premievrijval liggen bij de verzekeraars in de orde van grootte van één tot twee miljard. Dit is klein van omvang vergeleken met pensioenfondsen maar toch substantieel.

LITERATUUR

Ippolito, R.A. (1997) *Pension plans and employee performance*. Chicago: Chicago University Press.

Ponds, E.H.M. en Z, Lekniute (2011) *Pensioenakkoord en effecten voor generaties*. Netspar Discussion Paper, o8(o66).