



Grenzen aan de premie

Auteur(s):

Eekelen, L.S.C., van
Olieman, R.

* De auteurs zijn werkzaam bij de Sociale Verzekeringsbank.

Verschenen in:

ESB, 86e jaargang, nr. 4336, pagina D8, 26 november 2001

Rubriek:

Dossier: Generatiebewust vooruitzien

Trefwoord(en):

houdbaarheid

De uitkeringslasten van de AOW nemen toe van vijf procent van het bbp nu tot zeven procent straks. De AOW wordt dan niet langer uitsluitend gefinancierd uit premies, maar steeds meer uit algemene middelen. Deze algemene middelen worden mede opgebracht door de AOW'ers zelf: de 65-plussers.

In 1957 werd de Algemene Ouderdomswet (AOW) ingevoerd. Alle inwoners van Nederland tussen 15 en 65 jaar bouwen rechten op voor het AOW-pensioen. Hiermee is de AOW de oudste volksverzekering van Nederland. Gedurende de eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog werden er aanmerkelijk meer kinderen geboren dan daarvoor en daarna. In de jaren zeventig volgde een scherpe daling van het aantal geboorten. Zo vormen kinderen een steeds kleiner deel van de bevolking (ontgroening). Ook vormen gepensioneerden een steeds groter deel van de bevolking (vergrijzing). Als de geboortegolfgeneratie over tien jaar met pensioen gaat, wordt dit proces tijdelijk versneld. Met de toenemende levensverwachting (dubbele vergrijzing) bereikt het aantal gepensioneerden pas tussen 2035 en 2040 een top. Door de vergrijzing wordt een steeds groter beroep gedaan op de AOW, terwijl het aantal mensen dat premies betaalt, afneemt. In 2000 bedroegen de uitkeringslasten van de AOW bijna vijf procent van het bbp en werden deze volledig gefinancierd met premies.

Houdbaarheid AOW

Het is de vraag of de huidige financiering voor de AOW op lange termijn houdbaar is. Er zijn in het verleden verschillende onderzoeken gedaan naar deze vraag. In 1996 voorspelde het Ministerie van Sociale Zaken 6,6 procent tot 7,5 procent van het bbp aan uitkeringslasten van de AOW in 2035¹. In datzelfde jaar kwam het Centraal Planbureau (CPB) uit op 8,1 procent van het bbp in 2040². Vorig jaar ging het CPB voor 2040 uit van negen procent van het bbp³. In dit artikel presenteren wij de tussentijdse resultaten van ons onderzoek naar de uitkeringslasten van de AOW voor de komende vijftig jaar en de financiering daarvan.

Uitgangspunten

Het rekenmodel van ons onderzoek is gebaseerd op een aantal uitgangspunten. De uitkeringslasten zijn afhankelijk van het aantal 65-plussers en de hoogte van het AOW-pensioen⁴. Het AOW-pensioen wordt jaarlijks gekoppeld aan het minimumloon. De stijging van het minimumloon blijft, historisch gezien, achter bij de stijging in de brutolonen. De kosten van de huidige AOW-pensioenen worden omgeslagen naar de mensen die rechten opbouwen voor de AOW. Als zij een inkomen hebben, dan betalen zij hierover AOW-premie. Sinds 1998 is het maximum premietarief vastgesteld op 18,25 procent over de eerste twee schijven van de inkomstenbelasting⁵. Als de premiebatan te laag zijn om de uitkeringslasten te financieren, dan wordt het restant gefinancierd via rijksbijdragen.

Met de belastingherziening 2001 zijn de belastingvrije som en een aantal aftrekposten vervangen door heffingskortingen. Heffingskortingen zijn geen vrijstellingen op het belastbaar inkomen, maar kortingen op de verschuldigde belastingen. Als gevolg van de belastingherziening komen er bij het AOW-fonds minder premiebatan binnen. Het Rijk compenseert deze premiederving met een Bijdrage In de Kosten van de Kortingen (BIKK). Net als de premiebatan, is ook de BIKK afhankelijk van de inkomensverdeling van 15- tot 65-jarigen. Factoren als leeftijd, arbeidsparticipatie en deeltijdwerk beïnvloeden de inkomensverdeling.

Momenteel worden de lengtes van de belastingschijven en de heffingskortingen ieder jaar aan de prijzen aangepast. Zolang de ontwikkeling van nieuwe technologieën de arbeidsproductiviteit blijft verhogen, kunnen de lonen sneller stijgen dan de prijzen. De premiegrondslag van de eerste twee schijven wordt zo steeds verder uitgehouden. Het lijkt niet realistisch dat ook mensen met lagere inkomens belasting in de hogere schijven gaan betalen. Daarom gaan wij vanaf 2003 uit van indexering van de schijflengtes op basis van de contractloonontwikkeling⁶.

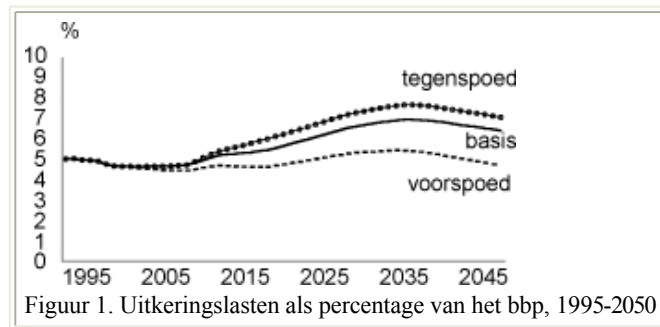
Scenario's

Tot en met 2002 gaan wij uit van de meest recente ramingen van het CPB⁷. Daarna rekenen wij drie verschillende economische scenario's door, die zijn gebaseerd op de lange termijnscenario's van het CPB⁸:

- » 'basis': verwachte arbeidsparticipatie, productiviteitsgroei en inflatie;
- » 'tegenspoed': lage arbeidsparticipatie, lage productiviteitsgroei en hoge inflatie;
- » 'voorspoed': hoge arbeidsparticipatie, hoge productiviteitsgroei en lage inflatie.

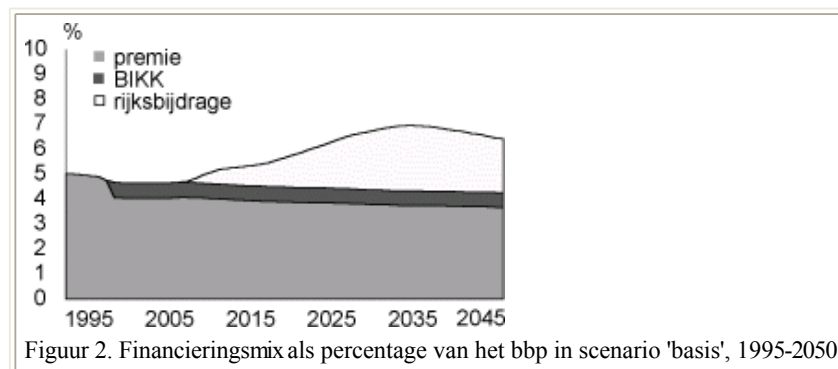
Resultaten

Het aantal AOW-gerechtigden zorgt voor een toename in de uitkeringslasten. Terwijl het aantal mensen in de werkzame leeftijd van 15 tot 65 jaar vrijwel gelijk blijft rond elf miljoen, verdubbelt het aantal AOW-gerechtigden van ruim twee miljoen nu naar ruim vier miljoen in 2038. Tegenover elke persoon van 15 tot 65 jaar oud staat op dit moment 0,22 AOW-gerechtigde. In 2038 is dat opgelopen tot 0,41 AOW-gerechtigde. Ondanks deze verdubbeling van het aantal AOW'ers, stijgen in het scenario 'basis' van [figuur 1](#) de uitkeringslasten slechts van 4,8 procent van het bbp nu tot zeven procent van het bbp in 2038. Dit komt doordat de arbeidsparticipatie toeneemt en doordat de brutolonen sneller stijgen dan het AOW-pensioen.



Financieringsmix

Na de belastingherziening in 2001 is een deel van de premiebatens vervangen door de BIKK. Uit [figuur 2](#) blijkt dat rond 2010 de uitkeringslasten niet meer gedekt worden door de som van de premiebatens en de BIKK. Er is aanvullende financiering nodig van het Rijk [9](#). In [tabel 1](#) staat van alle scenario's de financieringsmix in 2038 weergegeven. In 'basis' betaalt het Rijk 46 procent van de uitkeringslasten uit de algemene middelen in de vorm van BIKK en aanvullende rijksbijdragen. In 'tegenspoed' is dit 48 procent en in 'voorspoed' is dit 43 procent.



Tabel 1. Financieringsmix in 2038 als percentage van het bbp

	basis	tegenspoed	voorspoed
premie	3,8 (54)	4,0 (52)	3,0 (57)
BIKK	0,6 (9)	0,6 (8)	0,5 (10)
rijksbijdrage	2,6 (37)	3,1 (40)	1,9 (33)
totaal	7,0 (100)	7,7 (100)	5,4 (100)

Tussen haakjes staat het aandeel in de totale financiering (in procenten).

Conclusies

De uitkeringslasten stijgen in scenario 'basis' tot zeven procent van het bbp in 2038. Dit is een stuk lager dan de raming van het CPB van vorig jaar. Het CPB maakte gebruik van een oudere bevolkingsprognose, waarin de potentiële beroepsbevolking lager was. Daarnaast gingen zij uit van een lagere arbeidsparticipatie. Als gevolg hiervan waren ook de feitelijke beroepsbevolking en het reële bbp lager. Onze raming ligt dichterbij de raming van het Ministerie van SZW uit 1996. Vóór 2001 werd de AOW volledig gefinancierd uit premies. Met de belastingherziening is daar de BIKK bijgekomen. Als het maximum-premietarief is bereikt, dan vindt de rest van de financiering plaats uit de rijksbijdragen. Door de toename van de uitkeringslasten en de afname van de premiebatens, stijgen de aanvullende rijksbijdragen. Zowel de BIKK als de aanvullende rijksbijdragen worden betaald uit de algemene middelen. Over nog geen veertig jaar wordt de helft van de AOW dus betaald uit de belastingen. Dit betekent dat waarvoorheen de AOW volledig werd betaald

door 65-minners, 65-plussers via de belastingen nu ook gaan meebetalen aan de AOW. Uiteraard betalen ook zij meer belasting naarmate hun inkomen hoger is.

Dossier Generatiebewust vooruitzien

W.A. Vermeend: [Wie regeert](#)

R.M.A. Jansweijer: [Paradoxen en keuzes in generatiebewust beleid](#)

K.P. Goudswaard: [Keuzevrijheid en werk](#)

L.S.C. van Eekelen en R. Olieman: [Grenzen aan de premie](#)

G.H. Touw-van de Giessen: [De werkende senior in de praktijk](#)

J.J.M. Theeuwes: [Wie dragen het stelsel?](#)

C.A. de Kam: [Samen voor ons eigen](#)

D.J. Wolfson: [Zorg in perspectief](#)

N.S. Klazinga en D.M.J. Delnoij: [Verzekeringen in gezondheidsperspectief](#)

H.P. van Dalen en K. Henkens: [Ouderen en de dragelijkheid van ongelijkheid](#)

A.P.W.P. van Montfort: [Zorg voor ouderen loopt vast!](#)

E.H.M. Ponds: [Oogsten of doorwerken](#)

F.A.G. den Butter: [De rechte rug van de regering](#)

R.H.J.M. Gradus: [De muziek van de Sirenen](#)

F. Vandenbroucke: [Pensioenen: een lege doos?](#)

C.W.A.M. van Paridon: [Europese pensioenproblemen](#)

S.G. van der Lecq: [Levensloop in drievoud](#)

1 Ministerie van SZW, *Werken aan zekerheid*, Den Haag, 1996.

2 Centraal Planbureau, *Macro economische verkenning 1997*, Den Haag, 1996.

3 Centraal Planbureau, *Ageing in the Netherlands*, Den Haag, 2000.

4 Centraal Bureau voor de Statistiek, *Bevolkingsprognose 2000*, Voorburg/Heerlen, 2000.

5 Vóór de belastingherziening 2001 vormden de huidige eerste en tweede schijven samen de toenmalige eerste schijf.

6 Als de indexering van de schijflengtes en heffingkosten op basis van de prijsontwikkeling wordt voortgezet, dan zijn de premiebatens lager en de aanvullende rijksbijdragen hoger.

7 Centraal Planbureau, *Macro economische verkenning 2002*, Den Haag, 2001.

8 Centraal Planbureau, *Omgevingsscenario's lange termijn verkenning 1995-2020*, Den Haag, 1996.

9 Er is in 1996 weliswaar een AOW-spaarfonds gevormd in de Rijksbegroting, maar dit spaarfonds van momenteel 2,7 miljard euro is zowel een vordering als een schuld van de overheid. In de EMU-cijfers voor begrotingstekort en staatschuld wordt dit spaarfonds dan ook buiten beschouwing gelaten, omdat het boekhoudkundig als vordering en schuld tegen elkaar wegvalt.