

Inkomenseffecten van kabinetsbeleid op 65-plussers

Om een representatief beeld te krijgen van de verdelings-effecten van de AOW-maatregelen is een levensloopbenadering nodig. De verhoging van de AOW-leeftijd treft namelijk vooral de lage inkomens en wel op 65- en 66-jarige leeftijd. Andere kabinetsmaatregelen treffen daarentegen vooral hoge inkomens en wel op hogere leeftijd.

Recent heeft het besluit over de verhoging van de AOW-leeftijd met twee jaar (Ministerie van SZW, 2009) veel stof doen opwaaien. De kritiek richt zich vooral op de verdeling van de lasten van de maatregel over generaties en over inkomensgroepen. Volgens jongerengroeperingen zouden de lasten te veel terechtkomen bij de jongere en toekomstige generaties (AVV, 2009), en ook is naar voren gebracht dat ze onevenredig zwaar drukken op de laagste inkomensgroepen. Vooral van de kant van de vakbonden luidt de kritiek ten aanzien van de tweede verdelingskwestie dat de lage inkomens in het Nederlandse pensioensysteem onevenredig worden getroffen omdat de AOW bij deze groep een relatief groot deel uitmaakt van het totale inkomen. Bij de hoge inkomens is dit minder het geval. Deze groep heeft in de meeste gevallen naast de AOW-uitkering een aanvullend pensioen. Bovendien hebben personen met een laag inkomen doorgaans een lagere levensverwachting, en daarom brengt verhoging van de leeftijd waarop men recht krijgt op de uitkering een grotere relatieve daling van de waarde van deze voorziening met zich mee (FNV Bondgenoten, 2010). Deze noties roepen de vraag op naar een kwantificering van de mate waarin de verschillende groepen worden getroffen en hoe ongelijk de effecten dan wel zijn. Tegelijk wordt de vraag dan relevant op welke manier deze ongelijkheid wordt gemitigeerd of zelfs gecompenseerd door maatregelen die juist vooral de hogere inkomens treffen. Het pakket maatregelen met betrekking tot de leeftijdverhoging van de AOW kent namelijk ook dit soort maatregelen. Dit betreft de beperking van het Witteveen-kader: de mogelijkheden om fiscaal gefaciliteerd te sparen voor het aanvullende pensioen worden verkleind (Ministerie van SZW, 2009). En eerder was al, in het Belastingplan 2009, besloten tot het niet meer volledig indexeren van het beginniveau van de derde schijf voor 65-plussers, bekend als de fiscalisering van de AOW; een maatregel die in de toekomst in toenemende mate de koopkracht van de gepensioneerden met een hoog inkomen treft.

HARRY TER RELE
Senior wetenschappelijk
medewerker bij het
Centraal Planbureau

Levensloopberekeningen

Voor de meting van de inkomenseffecten wordt gewerkt met levensloopberekeningen (CPB, 2009). Voor de verschillende inkomensgroepen wordt berekend wat het effect van de maatregelen is op de koopkracht over het hele resterende leven vanaf 65 jaar. Deze vorm van koopkrachtbepaling geeft een representatiever beeld van de mate waarin de groepen worden getroffen in hun pensioeninkomen dan de traditionele metingen van de koopkrachteffecten van maatregelen. Deze berekenen de koopkrachteffecten op jaarbasis maar houden geen rekening met verschillen in deze effecten gedurende de levensloop (Nelissen, 1998; Ter Rele, 2005; 2007). En juist bij de kabinetsmaatregelen zijn de inkomenseffecten, evenals de verschillen in inkomenseffecten tussen inkomensgroepen, sterk afhankelijk van de leeftijd van de persoon. De lage inkomens zijn, meer dan de hoge, afhankelijk van de AOW en worden daarom harder getroffen op 65- en 66-jarige leeftijd. Daarentegen heeft deze groep op hogere leeftijd minder of geen last van de aanvullende kabinetsmaatregelen dan de hoge inkomens. Een evenwichtig beeld wordt daarom alleen verkregen als de hele 65-plusperiode in de berekening wordt betrokken. Daarnaast kan alleen met een levensloopberekening rekening worden gehouden

Kader 1

Berekening verlies pensioensubsidie

Bij de meting van de effecten van beperkingen in de fiscaal gesubsidieerde pensioenbesparingen gaat het niet, zoals bij de AOW, om de vermindering in het netto-inkomen uit pensioenen zelf. Immers, voor de gesubsidieerde pensioenen wordt gespaard en tegenover de resulterende lagere pensioenen staan ook lagere premies. Desondanks gaat de fiscale bevoordeling gepaard met een nettoverlies. Dit is omdat men een netto-inkomensvoordeel behaalt uit het gegeven dat het tarief dat wordt geheven over de uitbetaalde pensioenen voor de meeste personen lager is dan het tarief waartegen men gedurende de werkzame periode de premies kan aftrekken. Hier komt bovenop dat, als men zelf ter compensatie extra gaat sparen, over deze besparingen de vermogensrendementsheffing (box 3) wordt geheven. Er is dan dus een dubbel effect. (Bovenberg en Ter Rele, 1998).

SINDS 1916

met het verschil in levensverwachting tussen de inkomensgroepen.

De berekeningen vinden plaats door voor een aantal geselecteerde voorbeelden de gecumuleerde inkomenseffecten te bepalen. Deze variëren van gepensioneerd met alleen een inkomen uit AOW tot gepensioneerd die naast de AOW ook een aanvullend pensioen hebben van jaarlijks veertigduizend euro bruto. Binnen deze grenzen valt 98 procent van de 65-plussers. Om praktische redenen blijft de analyse beperkt tot alleenstaanden. Omdat de maatregelen geleidelijk worden ingevoerd, worden de effecten ervan berekend zoals ze uiteindelijk vorm krijgen in 2040. De berekeningen meten dus het inkomenseffect van de maatregelen op een 65-jarige in 2040 over zijn resterende leven. Eventuele veranderingen van tarieven na 2040 worden niet meegenomen. De bedragen worden teruggerekend naar de huidige inkomensniveaus.

De levensloopberekeningen bepalen de contante waarde van de effecten van de maatregelen over de levensloop. Hierbij is, zoals gebruikelijk in lange-termijnberekeningen, gerekend met een reële discontovoet van drie procent en een reële groei van zowel de AOW-uitkering als de aanvullende pensioenen van 1,7 procent. De gegevens over de verschillen in sterftékansen en levensverwachting tussen de inkomensgroepen zijn gebaseerd op TNO Preventie en Gezondheid (2002).

De berekeningen houden geen rekening met de effecten van de verhoging van de AOW- en pensioenrichtleeftijd op het gebruik van WIA, WW en bijstand op 65- en 66-jarige leeftijd. Deze regelingen worden ook met twee jaar verlengd. In het algemeen zullen personen met geen of een laag aanvullend pensioen een groter procentueel koopkrachtvoordeel hebben van de mogelijkheid een beroep te doen van deze regelingen. En ook wordt geen rekening gehouden met de belastingeffecten van de oproepen participatie. Omdat de participatie op hoge leeftijd bij hoge inkomensgroepen relatief hoog is, kan verwacht worden dat deze groepen ook meer extra zullen participeren op 65- en 66-jarige leeftijd. Beide onderzoekshiaten leiden ertoe dat de verdeling van effecten in werkelijkheid minder negatief zullen uitpakken voor de lage inkomens dan de gepresenteerde resultaten suggereren.

De inkomenseffecten van het huidige kabinetsbeleid

Tabel 1 laat zien wat het effect is, in contante waarden en teruggerekend naar 2040, van de kabinetsmaatregelen op het netto-inkomen na pensionering, zowel voor het totaal als voor de vier afzonderlijke componenten ervan. De tweede en derde ervan vallen onder de beperking van het Witteveen-kader. De eerste component betreft de leeftijdverhoging van ingang van de AOW met twee jaar. De tweede is het verlies aan subsidie op het aanvullend pensioen door verhoging van de pensioenrichtleeftijd met twee jaar. In kader 1 staat een

Tabel 1

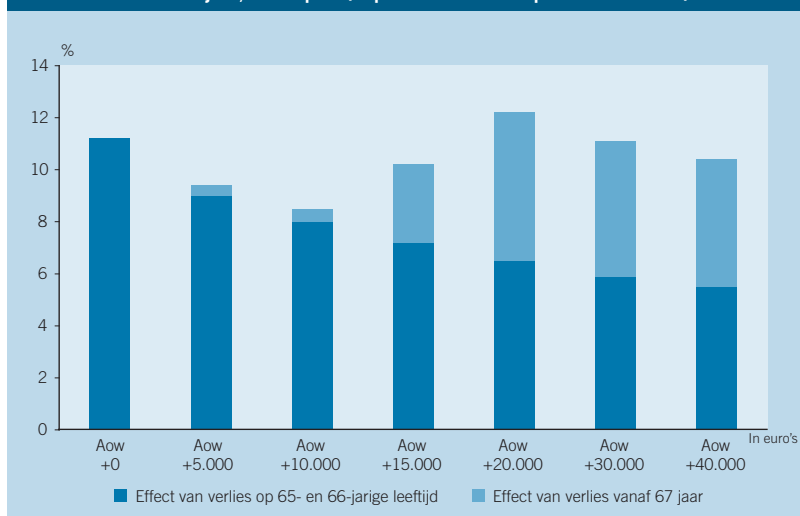
Inkomenseffecten van kabinetsvoorstel over levensloop vanaf 65 jaar in 2040 (contante waarden in duizenden euro's).							
Bruto-inkomen	AOW	AOW + 5000	AOW + 10.000	AOW + 15.000	AOW + 20.000	AOW + 30.000	AOW + 40.000
Percentage personen met lager of gelijk inkomen	12	58	75	85	90	95	98
Totaal verlies	21,8	26,5	28,7	40,3	55,8	60,7	68,6
Waarvan door:							
AOW-leeftijdverhoging met 2 jaar	21,8	21,9	21,9	21,9	21,9	21,9	21,9
Subsidieverlies door verhoging pensioenrichtleeftijd met 2 jaar	0	3,4	5,0	6,4	7,8	10,2	14,8
Subsidieverlies door verlaging opbouwpercentage naar 2,15 procent	0	1,2	1,8	2,4	3,2	4,1	5,8
Verkorting tweede schijf bij 65-plussers, effect tot 2040	0	0	0	9,6	22,9	24,5	26,2
Contante waarden van netto AOW plus aanvullend pensioen bij ongewijzigd beleid	195	282	338	394	456	549	657
Waarvan:							
Netto AOW plus eventuele zorgtoeslag	195	211	208	203	203	203	203
Netto aanvullend pensioen	0	71	131	191	253	346	455

Tabel 2

Inkomenseffecten van kabinetsvoorstel over levensloop vanaf 65 jaar in 2040, inclusief decompositie (als percentage van AOW plus aanvullend pensioen bij ongewijzigd beleid).							
Bruto-inkomen	AOW	AOW + 5000	AOW + 10.000	AOW + 15.000	AOW + 20.000	AOW + 30.000	AOW + 40.000
Percentage personen met lager of gelijk inkomen	12	58	75	85	90	95	98
Totaal verlies	11,2	9,4	8,5	10,2	12,2	11,1	10,4
Waarvan door:							
AOW-leeftijdverhoging met 2 jaar	11,2	7,8	6,5	5,6	4,8	4,0	3,3
Subsidieverlies door verhoging pensioenrichtleeftijd met 2 jaar	0	1,2	1,5	1,6	1,7	1,9	2,2
Subsidieverlies door verlaging opbouwpercentage	0	0,4	0,5	0,6	0,7	0,7	0,9
Verkorting tweede schijf bij 65-plussers, effect tot 2040	0	0	0	2,4	5,0	4,5	4,0

Figuur 1

Inkomenseffecten over levensloop vanaf 65, uitgesplitst over effect bij 65 en 66 jaar, en 67-plus (in procenten van het pensioeninkomen).



beknopte uitleg van de berekeningsmethode voor het verlies aan pensioensubsidie. De derde component is het verlies aan subsidie op het aanvullend pensioen door vermindering van het maximale opbouwpercentage voor aanvullende pensioenen van 2,25 procent naar 2,15 procent per jaar in het geval van het middelloonsysteem. En ten slotte, als vierde, de verkorting van de tweede schijf voor 65-plussers. Dit betreft de verkorting van de tweede schijf voor 65-plussers door verlaging van het beginniveau van de derde schijf met 24 procent.

Het onderste deel van tabel 1 presenteert de som van de contante waarde van het netto-inkomen uit AOW, inclusief eventuele zorgtoeslag, plus aanvullend pensioen. De laatste twee regels geven beide componenten afzonderlijk weer. Het totale effect in euro's blijkt op te lopen met het inkomen (tabel 1). Slechts voor een heel klein deel is de oorzaak van die ophoop gelegen in verhoging van de AOW-leeftijd. De impact hiervan is groot maar nagenoeg gelijk voor alle inkomens. Wel een belangrijke oorzaak achter het stijgende effect is de vermindering die het pakket aanbrengt bij de subsidiëring van de aanvullende pensioenen. Het gebruik van deze spaarvorm stijgt meer dan proportioneel met het inkomen. De gepresenteerde effecten geven weer wat het netto inkomensverlies is van de vermindering van de overheidssubsidie voor 65-plussers. De andere belangrijke contribuant achter de stijging is verkorting van de tweede schijf bij gepensioneerden. Tabel 2 drukt de effecten uit als percentage van de contante waarden van de netto AOW plus aanvullend pensioeninkomen bij ongewijzigd beleid (tabel 1, onder). Deze tabel geeft de procentuele koopkrachteffecten weer. Tabel 2 laat zien dat dan sprake is van een licht fluctuerend beeld over de inkomensgroepen. Tussen de groep met alleen AOW en de groep met een aanvullend pensioen van bruto tienduizend euro op jaarbasis daalt het inkomenseffect van 11,2 naar 8,5 procent, maar erboven stijgt deze weer en bereikt een piek van 12,2 procent bij een aanvullend pensioen van bruto twintigduizend euro. De decompositie laat zien dat vanaf een aanvullend pensioen van vijftienduizend euro de verkorting van de tweede schijf tot forse inkomensverliezen leidt. Bij de allerhoogste inkomens is het verlies echter weer wat kleiner. In grote lijnen blijkt het relatief grote nadeel dat de lage inkomens ondervinden van het verlies van twee jaar AOW op te wegen tegen het relatief grote nadeel dat de hoge inkomens hebben van de overige drie maatregelen.

Belang van levensloopbenadering

De effecten in tabel 2 kunnen worden ingedeeld naar de leeftijd waarop de maatregelen effect hebben (figuur 1). Het effect van de verhogingen van de AOW-leeftijd en van de pensioenrichtleeftijd is toegerekend aan de leeftijd van 65 en 66 jaar. De andere twee maatregelen aan de leeftijd vanaf 67 jaar. Figuur 1 laat duidelijk zien dat de verdeling over leeftijden bij de lage inkomens heel anders is dan bij de hoge. De groep met alleen AOW wordt alleen getroffen

als ze 65 en 66 zijn. Het inkomenseffect van 11,2 procent over de hele 65-plusperiode is geheel aan het verlies van de AOW in deze twee jaar toe te rekenen. Vanaf 67 jaar is het inkomenseffect bij deze groep nihil. Naarmate het inkomen hoger is, komt een groter deel van het inkomensnadeel terecht in de jaren vanaf 67. Deze verschillen geven aan dat, om tot een juist beeld te komen van de lastenverdeling van het kabinetsbeleid, een levensloopbenadering een geschikter instrument lijkt dan de koopkrachtmetingen op jaarbasis.

Conclusie

De verhoging van de AOW-leeftijd, in combinatie met de overige kabinetsmaatregelen in de pensioensfeer, benadeelt niet eenduidig de gepensioneerden met een hoog dan wel een laag inkomen. Het beeld is wisselend. Het procentueel kleinste koopkrachtoffer wordt gebracht door de personen met een klein aanvullend pensioen en het verlies is het grootst bij personen met een relatief hoog aanvullend pensioen van bruto twintigduizend euro. Omdat de lage inkomens relatief zwaar worden getroffen in hun pensioeninkomen op 65- en 66-jarige leeftijd en de hoge inkomens op hogere leeftijd, geeft alleen een berekening die de gehele 65-plus periode omspant een representatief beeld van hoe de lasten worden verdeeld. Deze berekening geeft een voorbeeld van de meerwaarde van levensloopberekeningen bij de bepaling van de verdelingseffecten van pensioenbeleid.

LITERATUUR

AVV (2009) *Kabinetsvoorstel AOW legt kosten neer bij jong, vrouw, flex en allochtoon*. Internetdocument op www.avv.nu, 16 oktober.

Bovenberg, A.L. en H.J.M. ter Rele (1998) *Belastingen op kapitaal in de 21ste eeuw*. *Openbare Uitgaven*, 30(3), 158-166.

CPB (2009) *Houdbaarheidseffect voorstel verhoging AOW-leeftijd*. *CPB Notities*, 2009/49.

FNV Bondgenoten (2010) *12 argumenten tegen de AOW-bezuiniging*. Internetdocument op www.fnvbondgenoten.nl, 23 september.

Ministerie van SZW (2009) *Wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene Ouderdomswet*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Nelissen, J.H.M. (1998) *Annual versus lifetime redistribution by social security*. *Journal of Public Economics*, 68(2), 223-249.

Rele, H.J.M. ter (2007) *Measuring the lifetime redistribution achieved by Dutch taxation, cash transfer and non-cash benefits programs*. *Review of Income and Wealth*, 53(2), 335-362.

Rele, H.J.M. ter (2005) *Welvaartsverdeling over de levensloop*. *ESB*, 90(4470), 395-397.

TNO Preventie en Gezondheid (2002) *Gezonde levensverwachting naar sociaal economische status*. Leiden: TNO.

