

Kapitaaldekking bij de AOW

Onlangs pleitte president Duisenberg van de Nederlandsche Bank voor de opbouw van een fonds om daaruit in de toekomst een deel van de AOW te betalen. In hoeverre draagt dit bij tot de financierbaarheid van de vergrijzing in de volgende eeuw?

De betaalbaarheid van de AOW op lange termijn heeft de afgelopen jaren volop in de belangstelling gestaan. In 1987 concludeerde de commissie-Drees¹ dat het met de gevolgen van de vergrijzing allemaal wel mee zou vallen. Daarbij veronderstelde de commissie dat het niveau van de AOW-uitkeringen op lange termijn zou achterblijven bij het gemiddelde welvaartsniveau. Verder adviseerde de commissie om de uitkering voor alleenstaande bejaarden in de toekomst te verlagen van 70% tot 50% van het minimumloon. Diverse andere mogelijkheden om de verwachte sterke stijging van de lastendruk te beperken zijn onderzocht, zoals het invoeren van flexibele pensionering, het afschaffen van de vut-regelingen en het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd. Voorlopig echter is het nog de vraag of de adviezen uitkomst zullen bieden. Er is weinig maatschappelijke steun te verwachten voor voorstellen om te korten op de AOW-uitkeringen. Daarnaast leidt een beperking van het aantal AOW-ers en vutters door verhoging van de leeftijdsgrenzen tot een extra instroom bij andere regelingen. In de sombere vooruitzichten over de vergrijzing speelt een rol dat niet alleen de uitgaven voor de AOW, maar ook andere uitgaven voor bejaarden zullen stijgen. Zo zijn de collectieve uitgaven per persoon voor 65-plussers meer dan twee keer zo hoog als voor personen jonger dan 65 jaar².

Egalisatiereserve

Vanwege de grote onzekerheid over de gevolgen van de vergrijzing zijn het afgelopen jaar verschillende voorstellen gedaan om voor de financiering van de AOW een mengvorm te kiezen van omslagstelsel en kapitaaldeckingsstelsel. Van Dalen concludeerde in december 1991 dat dit de beste garantie is voor een betaal-

baar pensioen³. In de discussie rond de Pensioennota begin dit jaar stelde D66 voor een egalisatiefonds te creëren, dat opgebouwd kan worden door het premiepercentage AOW gedurende de periode 1995-2015 extra te verhogen met 1%. Dit egalisatiefonds kan worden gebruikt om de premiedruk gedurende de periode na 2015 te beperken⁴.

De Kam is weliswaar voorstander van een egalisatiefonds, maar vindt de financiering daarvan door middel van premieverhoging een slecht idee. De extra premieheffing leidt namelijk tot een verbreding van de 'wig', die uiteindelijk zal leiden tot hogere loonkosten en minder werkgelegenheidsgroei. Wel zou financiering kunnen plaatsvinden door bejaarden extra premie te laten betalen over hun aanvullende pensioen. Door een dergelijke maatregel zou ten minste f 70 mrd. beschikbaar kunnen komen, aldus De Kam⁵. Duisenberg heeft onlangs op een congres over "Demografische tendensen en hun invloed op economische ontwikkelingen" betoogd dat voor een gedeeltelijke kapitaaldekking de AOW-premie tijdelijk enigszins zou moeten worden verhoogd. Volgens Duisenberg is het economisch beter nu al te sparen voor de door de vergrijzing stijgende kosten voor AOW, vut, ziekte en verpleging. Hiermee wordt op langere termijn een veel sterkere toename van de collectieve lasten voorkomen⁶. Wat de collectieve lastendruk betreft is een onderzoek van Goudswaard en Van de Kar interessant. Uit hun partiële analyse blijkt dat de opbrengsten van de directe belastingen tot 2010 geleidelijk met 26% stijgen als gevolg van de bevolkingsgroei en verandering van de leeftijdsamenstelling van de beroepsbevolking. De verandering van de leeftijdsamenstelling heeft hierin een aandeel van 7%⁷. Met een zekere begrotingsdiscipline zou dit ruimte kun-

nen bieden voor de opbouw van een egalisatiefonds.

Uitgangspunten scenario's

In hoeverre zal de vorming van een egalisatiereserve voor de AOW de toename van de premiedruk in de eerste helft van de volgende eeuw kunnen beperken? Hiertoe zijn bij enkele scenario's voor de economische groei en de reële rentevoet berekeningen uitgevoerd. Het voorstel van D66 om gedurende de periode 1995-2015 het premiepercentage te verhogen met 1% leidt, bij de hieronder vermelde uitgangspunten tot een egalisatiereserve in 2015 van f 82 mrd. bij een reële rentevoet van 4% en van f 66 mrd. bij een reële rentevoet van 2% (bedragen uitgedrukt in prijzen van 1992). Dit komt goed overeen met de door De Kam voorgestelde reserve van f 70 mrd. Verondersteld is dat de egalisatiereserve na 2015 aangevend wordt gedurende de periode dat de lastendruk het hoogst is. De overige uitgangspunten zijn:

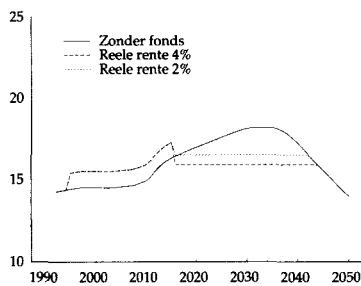
- voornamelijk als gevolg van economische groei stijgt het totale premieplichtige inkomen voor de AOW gedurende de periode 1995-2010 jaarlijks reëel met 1%. Na 2010 zal de vergrijzing versterkt door gaan werken in de economische ontwikkelingen. Het aantal 65-plussers zal namelijk sterk toenemen, terwijl de omvang van de potentiële beroepsbevolking zich zal stabiliseren. Gezien de onzekerheden is uitgegaan van drie scenario's met een jaarlijkse reële groei van het premieplichtige inkomen van respectievelijk 1%, 0,5% en 0%. Deze waarden leiden tot uitkomsten die redelijk overeenkomen met andere onderzoe-

1. Rapport van de Commissie Financiering Oudedagsvoorziening, *Gespiegeld in de tijd*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, oktober 1987, blz. 5-7.
2. Sociaal en Cultureel Planbureau, *Collectieve uitgaven en demografische ontwikkeling, 1970-2030*, SCP-cahier 38, Rijswijk, 1984, blz. 16-17.
3. H.P. van Dalen, De prijs van de AOW, *ESB*, 11 december 1991, blz. 1224-1227.
4. Tweede Kamerfractie D66, *Pensioen en AOW: toekomst verzekerd*, januari 1992.
5. C.A. de Kam, Toekomst van AOW, *NRC Handelsblad*, 11 februari 1992.
6. De toespraak van W. Duisenberg is weergegeven in de *Staatscourant* van 29 oktober 1992.
7. K.P. Goudswaard en H.M. van de Kar, Het profijt van de demografische ontwikkeling, *ESB*, 7 oktober 1992, blz. 980-982.

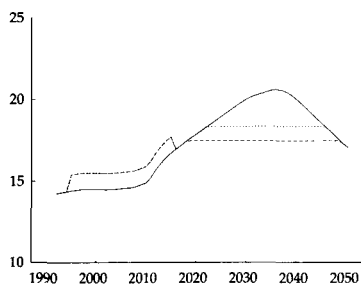
ken. Eenvoudigheidshalve is verondersteld dat de huidige heffings-systematiek voor de AOW gehandhaafd blijft;

- voor de vorming en de besteding van het egaliseringsfonds zijn twee varianten voor de reële rentevoet gehanteerd, namelijk 2% en 4%. In pensioenberekeningen is het gebruikelijk om 4% te nemen. De huidige hoge reële rente geeft aanleiding te veronderstellen dat dit een redelijke benadering is⁸. Historisch gezien lijkt 4% aan de hoge kant en is 2% mogelijk realistischer⁹;
- voor de demografische ontwikkelingen is uitgegaan van de middenvariant van de CBS-bevolkingsprognose 1991. Hieruit blijkt dat het maximale aantal 65-plussers omstreeks 2035 bereikt zal worden.

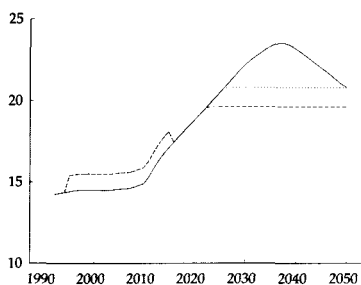
Figuur 1. Premiepercentage AOW na 2010 bij 1% groei van het premieplichtige inkomen



Figuur 2. Idem, bij 0,5% groei



Figuur 3. Idem, bij 0% groei



Tabel 1. Premiepercentage AOW met en zonder egaliseringsreserve

| Jaar | Percentage AOW zonder egaliseringsreserve | | Percentage AOW met egaliseringsreserve | | | |
|--|---|------------------------|--|------------------------|--------------------|------------------------|
| | absoluut | stijging tov 1992 in % | absoluut | stijging tov 1992 in % | absoluut | stijging tov 1992 in % |
| 1992 | 14,35 | | 14,35 | | 14,35 | |
| 2010 | 14,89 | +3,8 | 15,89 ^a | +10,7 | 15,89 ^a | +10,7 |
| 2035 | | | | | | |
| jaarlijkse groei premieplichtig inkomen AOW: | | | | | | |
| • 1% | 18,16 | +26,6 | 16,51 | +15,1 | 15,90 | +10,8 |
| • 0,5% | 20,56 | +43,3 | 18,33 | +27,7 | 17,46 | +21,7 |
| • 0% | 23,29 | +62,3 | 20,78 | +44,8 | 19,61 | +36,7 |

a. Inclusief de extra verhoging met 1% ten behoeve van het egaliseringsfonds.

Resultaten

Tabel 1 laat voor de verschillende scenario's zien wat het effect van de egaliseringsreserve is op het premiepercentage AOW in het jaar 2035. Zonder egaliseringsreserve en bij een jaarlijkse groei na 2010 van respectievelijk 1%, 0,5% en 0% zal het premiepercentage ten opzichte van het niveau in 1992 stijgen met 26,6%, 43,3% en 62,3%. Bij aanwending van een egaliseringsreserve van f 82 mrd. na 2015 (berekend bij een reële rentevoet van 4%), kan de stijging van het premiepercentage beperkt blijven tot respectievelijk 10,8%, 21,7% en 36,7%. Een rekenrente van 2% resulteert in een wat kleiner effect. De tabel laat verder zien hoe sterk de uitkomsten afhangen van de gehanteerde uitgangspunten voor de economische ontwikkeling. Bij een sterke economische groei werkt de vergrijzing beperkt door in de premiedruk, waardoor de egaliseringsreserve van minder betekenis is; daarentegen kan bij een tegenvallende economische ontwikkeling de aanwending van de egaliseringsreserve leiden tot een aanzienlijke beperking van de premiedruk. Aldus wordt het risico beperkt dat het niveau van de voorzieningen gedurende de piek van de vergrijzing zal moeten worden aangetast.

In de figuren 1 tot en met 3 is voor de drie economische scenario's het jaarlijkse verloop van het premiepercentage AOW tot 2050 weergegeven. Voor alle varianten valt de hoogste premiedruk in de periode 2030-2040. Het tijdstip en de wijze waarop de egaliseringsreserve wordt aangewend, verschilt echter voor de drie varianten. Dit duidt op een keuze-

probleem in de volgende eeuw. Men zal zich moeten afvragen hoe het fonds, gezien de dan te verwachten economische ontwikkeling op lange termijn, zo optimaal mogelijk aangewend kan worden.

Conclusie

Gezien de onzekerheid over de toekomstige economische ontwikkelingen bestaat er twijfel over de financierbaarheid van de AOW in de eerste helft van de volgende eeuw. Het kabinet wil het beleid komende jaren richten op bevordering van de werkgelegenheid en beperking van het uitkeringsvolume beneden de 65 jaar¹⁰. Het succes van een dergelijk beleid staat echter niet bij voorbaat vast, vanwege afhankelijkheid van externe factoren zoals de conjunctuur. Tegenover de voorgenomen besparingen op de sociale zekerheidsuitgaven heeft de vorming van een egaliseringsfonds op korte termijn weliswaar een ongunstig effect op de collectieve-lastendruk, maar het biedt meer zekerheid op lange termijn.

J. Stoekenbroek

H.J. Boehlé

Beide auteurs zijn werkzaam bij de Sociale Verzekeringsbank. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.

8. E.W.M.T. Westerhout, De reële rente in theorie en praktijk, *ESB*, 22 januari 1992, blz. 89-91.

9. C. Petersen e.a., *Pensioenen: uitkeringen, financiering en beleggingen*, Stenfert Kroese uitgevers, Leiden/Antwerpen, 1990, blz. 241-246.

10. Zie onder andere *Nota sociale zekerheid 1992*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 22322, nrs. 1-2.