



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 15 juli 2016

Afschaffing doorsneesystematiek

Mogelijke transitiepaden



CPB Notitie

Aan: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Centraal Planbureau

Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

T (070)3383 380
I www.cpb.nl

Contactpersoon

Marcel Lever, Thomas Michielsen

Datum: 15 juli 2016

Betreft: Afschaffing doorsneesystematiek: mogelijke transitiepaden

Samenvatting

Het ministerie van SZW heeft het CPB gevraagd om uitwerking van mogelijke transitiepaden voor afschaffing van de doorsneesystematiek bij de aanvullende pensioenen. De afschaffing van de doorsneesystematiek is onderdeel van de Perspectiefnota Toekomst Pensioenstelsel, waarin de Staatssecretaris van SZW de contouren van een nieuw pensioenstelsel schetst.

Deze notitie schetst mogelijke transitiepaden voor afschaffing van de doorsneesystematiek binnen de huidige uitkeringsovereenkomst. De doorsneesystematiek, waarin de premie en de opbouw van rechten (in % van het pensioengevend loon) voor alle deelnemers gelijk zijn, negeert het verschil in beleggingshorizon tussen inleg op jonge leeftijd en inleg op latere leeftijd. Dit leidt tot herverdeling, verstoring van de arbeidsmarkt en bemoeilijkt ruimere keuzevrijheid bij de inleg. Een overgang van de doorsneesystematiek naar degressieve opbouw leidt tot een hiaat in de pensioenopbouw van bestaande deelnemers, met name voor die rond middelbare leeftijd.

Deze notitie gaat ook in op de gevolgen van de transitie voor premieovereenkomsten. In premieovereenkomsten geldt nu veelal een staffel, waarbij de premie oploopt met de leeftijd. Bij afschaffing van de doorsneesystematiek in uitkeringsovereenkomsten zouden premieovereenkomsten kunnen overstappen van een progressieve premie naar een leeftijdsonafhankelijke premie. Ook de overgang van een progressieve premie naar een leeftijdsonafhankelijke premie leidt tot een hiaat in de pensioenopbouw van bestaande deelnemers. De kosten voor de transitiegeneraties in de vorm van gemiste pensioenopbouw of benodigde extra premie-inleg in uitkeringsovereenkomsten en premieovereenkomsten samen bedragen ruwweg 100 mld euro.

Deze notitie verkent drie mogelijke transitiepaden voor afschaffing van de doorsneesystematiek binnen de huidige uitkeringsovereenkomst. Tijdens de transitie geldt tijdelijk een aangepaste pensioenopbouw om de effecten van afschaffing van de doorsneesystematiek evenwichtiger te spreiden over generaties en over de levensloop. Na afloop van de transitieperiode geldt voor alle leeftijden degressieve opbouw. Het eerste transitiepad met een looptijd van 25 jaar veronderstelt continuering van doorsneeopbouw voor werknemers van 45 jaar en ouder en overgang naar degressieve pensioenopbouw voor jongere werknemers. Het tweede pad, eveneens met een looptijd van 25 jaar, richt de extra opbouw met name op de werknemers van middelbare leeftijd, die het meeste nadeel ondervinden bij afschaffing van de doorsneesystematiek. Het derde pad richt de extra opbouw ook op de deelnemers van middelbare leeftijd, maar versnelt de transitie tot 10 jaar.

In het transitiepad met continuering van de pensioenopbouw voor 45-plussers is de pensioenpremie tijdelijk 1½ tot 2%-punt hoger dan in een scenario zonder afschaffing van de doorsneesystematiek. De premie mutatie van jaar op jaar blijft beperkt bij een start van de transitie rond 2020, als de pensioenrichtleeftijd stijgt van 67 naar 68 jaar. Zeker bij fondsen waar rond 2020 de premie voor overgangsregelingen rond VUT en prepensioen vervalt, hoeft de totale premie in 2021 niet hoger te zijn dan in 2019. Door overgang naar degressieve opbouw valt de pensioenpremie structureel 1 tot 1½%-punt lager uit door de verlenging van de beleggingshorizon. De afschaffing van de doorsneesystematiek vermindert de mate waarin het pensioen van bestaande deelnemers afhankelijk is van instroom van nieuwe deelnemers, maar vergroot de mate waarin het afhankelijk is van financiële rendementen.

Door de transitie verslechtert het EMU-saldo tijdelijk met 0,10 tot 0,15% bbp bij gerichte extra opbouw en met maximaal 0,25% bbp bij continuering opbouw voor 45-plussers. Het EMU-saldo verslechtert in de eerste decennia vanwege de extra aftrek van pensioenpremie, in latere decennia door lagere pensioenuitkeringen. De schuld van de overheid neemt met 40 mld euro toe, door uitstel van belastingheffing over 100 mld euro extra fondsvermogen. De afschaffing van de doorsneesystematiek heeft geen effect op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

Een aanvullende analyse gaat na in hoeverre de resultaten gevoelig zijn voor de leeftijdsopbouw bij het fonds en voor het veronderstelde fondsrendement. De generatie-effecten zijn bij een groen fonds, met veel jonge deelnemers, groter dan bij een fonds met een gemiddelde samenstelling. Bij een grijs fonds, met veel oudere deelnemers, zijn de generatie-effecten kleiner dan bij een fonds met een gemiddelde samenstelling. De generatie-effecten zijn kleiner bij een laag rendement dan bij een hoog rendement, maar de transitielasten in euro's veranderen niet sterk bij andere veronderstellingen over het rendement.

1 Inleiding

Het ministerie van SZW heeft het CPB gevraagd om uitwerking van mogelijke transitiepaden voor afschaffing van de doorsneesystematiek bij de aanvullende pensioenen. De afschaffing van de doorsneesystematiek is onderdeel van de Perspectiefnota Toekomst Pensioenstelsel, die de contouren van een nieuw pensioenstelsel schetst; zie SZW (2016).

De meeste uitkeringsovereenkomsten hanteren een doorsneesystematiek, waarbij de premie en de pensioenopbouw in procenten van het pensioengevend loon voor alle deelnemers gelijk zijn. Binnen deze systematiek sluiten de premie en de opbouw van pensioenrechten niet goed op elkaar aan. Een betere aansluiting tussen premie en opbouw van rechten lijkt wenselijk, gezien de toegenomen mobiliteit op de arbeidsmarkt en de behoefte aan ruimere keuzevrijheid bij de premie-inleg.

Overgang van doorsneeopbouw naar degressieve opbouw leidt in een gemiddeld fonds tot lagere pensioenpremies, door de verlenging van de beleggingshorizon. Oudere werknemers ondervinden nadeel van de transitie door het vervallen van de bijdrage van jongere werknemers aan hun pensioenopbouw. De nadelige effecten bij afschaffing zonder overgangsbeleid zijn het grootst voor de huidige deelnemers van middelbare leeftijd, die aan het begin van de tweede helft van hun loopbaan staan. Een tijdelijk transitiepad met aangepaste afspraken over pensioenopbouw en premie kan de effecten van de transitie over generaties en over de levensloop spreiden.

Het doel van deze notitie is om mogelijke transitiepaden voor afschaffing van de doorsneesystematiek te schetsen, teneinde de haalbaarheid van afschaffing in te kunnen schatten. De geschetste transitiepaden gelden voor een fonds met een gemiddelde samenstelling van deelnemers; een gevoeligheidsanalyse gaat na of de uitkomsten voor een groen of een grijs fonds veel verschillen. Individuele fondsen kunnen, mede in het licht van de dekkingsgraad en de samenstelling van het bestand aan deelnemers, zelf het beste inschatten welk transitiepad voor hen het meest evenwichtig en betaalbaar is.

De opbouw van deze notitie is als volgt. Paragraaf 2 beschrijft mogelijke alternatieven voor de doorsneesystematiek. Paragraaf 3 schetst mogelijke transitiepaden met aangepaste pensioenopbouw om pensioenhiaten te beperken. Paragraaf 4 beschrijft de effecten op de premies, de uitkeringen en de overheidsfinanciën. Paragraaf 5 sluit af met conclusies.

2 Alternatieven voor doorsneesystematiek

De bestaande pensioenregelingen zijn overwegend uitkeringsovereenkomsten of premieovereenkomsten. Uitkeringsovereenkomsten kennen meestal een doorsneepremie en een doorsneeopbouw; voor bedrijfstakpensioenfondsen met een verplichtstelling is deze doorsneesystematiek zelfs voorgeschreven.

Premieovereenkomsten hanteren meestal een progressieve premie, die stijgt met de leeftijd van de deelnemer.

Bij uitkeringsovereenkomsten komen de premie en de opbouw van rechten niet met elkaar overeen. In sommige situaties leidt dit tot frictie. Enkele voorbeelden illustreren dit.

- Als werknemers in de tweede helft van de loopbaan zelfstandig ondernemer worden, zullen zij bij een gelijkblijvende premie minder pensioen opbouwen dan hun leeftijdgenoten die in loondienst blijven. Het negeren van het effect van een lange beleggingshorizon in de eerste helft van de loopbaan leidt tot een 35% lager aanvullend pensioen voor iemand die rond de leeftijd van 45 jaar overstapt van een baan als werknemer naar zelfstandig ondernemerschap.¹
- Als deelnemers de keuze krijgen om minder premie in te leggen, bijvoorbeeld voor hypotheekaflossing, dan is het voor jongeren aantrekkelijker om de huidige doorsneepremie uit te laten keren als loon dan om door te gaan met doorsneeopbouw van pensioenrechten; voor oudere werknemers geldt het omgekeerde.

Er zijn twee alternatieven om de herverdeling tussen jong en oud, die het gevolg is van de doorsneesystematiek, te elimineren:

1. Degressieve opbouw die afneemt met de leeftijd van de deelnemer en een leeftijdsonafhankelijke premie.²
2. Progressieve premie die toeneemt met de leeftijd van de deelnemer en een leeftijdsonafhankelijke opbouw.

In bestaande premieovereenkomsten sluiten de (progressieve) premie en de opbouw van rechten dikwijls wel op elkaar aan. Hoewel in premieovereenkomsten geen sprake is van herverdeling tussen jong en oud, heeft een overstap van een progressieve premie naar een leeftijdsonafhankelijke premie (of doorsneepremie) wel voordelen.

¹ Zie Lever, Bonenkamp en Cox (2013).

² Rendementsindexatie met een hogere indexatie in ruil voor een lagere initiële opbouw, dat in Lever, Bonenkamp en Cox (2013) ook als alternatief werd genoemd, is nauw verwant met degressieve opbouw. De overgang naar rendementsindexatie vereist verlaging van bestaande rechten. Gezien de juridische complicaties blijft rendementsindexatie daarom verder buiten beschouwing.

- Progressieve premies leiden mogelijk tot hogere loonkosten voor oudere werknemers en schaden mogelijk hun werkgelegenheid.
- Bij progressieve premies is er weinig ruimte om beleggingsrisico te nemen, want op leeftijden waarbij de premie en het vermogen substantieel worden verschuift de beleggingsmix in de levenscyclus al van zakelijke waarden naar vastrentende waarden.
- Premieovereenkomsten in het buitenland hebben ook een leeftijdsonafhankelijke premie, voor multinationals is het handig als dat in Nederland ook zo is.

Ook in de derde pijler, waarin vooral zelfstandigen fiscaal gefaciliteerd pensioen opbouwen, geldt als maximum een leeftijdsonafhankelijke premie.

Vanwege mogelijke schadelijke effecten van progressieve premies op de werkgelegenheid van oudere werknemers heeft het kabinet een voorkeur uitgesproken voor degressieve opbouw en leeftijdsonafhankelijke premies. De transitiepaden in deze notitie sluiten hierbij aan.

3 Pensioenopbouw tijdens transitieperiode

Bij afschaffing van de doorsneesystematiek zonder flankerend beleid zouden de nadelige effecten van de transitie vooral bij deelnemers rond 45 jaar terechtkomen. Een aangepast schema voor pensioenopbouw en financiering hiervan tijdens een transitieperiode zorgt voor een meer evenwichtige verdeling van de effecten over generaties en over de periode voor pensionering (hogere premies) en die erna (lagere uitkering). Het is niet evident dat de huidige deelnemers aan de doorsneesystematiek recht hebben op voortzetting van de huidige opbouwsystematiek in de toekomst, tenzij dit in het arbeidscontract stond, maar een abrupte overgang leidt wel tot een breuk met gewekte verwachtingen.

In deze notitie veronderstellen we dat de overheid gedurende de transitieperiode de aftrek van pensioenpremie voor extra opbouw ter voorkoming van een pensioenhiat fiscaal faciliteert. Pensioenfondsen en sociale partners bepalen in welke mate zij de gevolgen van de transitie voor deelnemers willen beperken. Zij beschikken over meerdere instrumenten om de belangen van de verschillende deelnemers op een evenwichtige manier te behartigen: de bijdrage in de pensioenopbouw vanuit de premie van andere deelnemers, vanuit het fondsvermogen of vanuit minder indexatie, de mate van extra opbouw en de duur van de transitieperiode.³ De sociale

³ Bonenkamp en Lever (2015) beschrijven een palet van mogelijke transitiepaden voor afschaffing van de doorsneesystematiek en compensatie voor het wegvallen van de bijdragen van jongeren aan de pensioenopbouw van ouderen via de eerste pijler (een toeslag op de AOW) of via de tweede pijler. Extra opbouw via de tweede pijler heeft als voordeel dat meer maatwerk mogelijk is, door betere aansluiting bij de gemiste opbouw.

partners beslissen over de verdeling van de premielasten over werkgevers en werknemers en de wijze van inpassing binnen de loonruimte.

Financiering vanuit het fondsvermogen spreidt de effecten van de transitie over veel generaties. Dit dempt de omvang van de generatie-effecten. Ingeval de dekkingsgraden in de toekomst sterk herstellen, is deze route het overwegen waard. De dekkingsgraden van de meeste fondsen zijn op dit moment echter nogal laag, waardoor een bijdrage vanuit het fondsvermogen aan de huidige deelnemers van middelbare leeftijd op dit moment niet of nauwelijks mogelijk is.⁴

Een transitiepad met een tijdelijke opslag op de premie om de effecten van de overgang voor de huidige deelnemers van middelbare leeftijd te beperken, lijkt in de huidige situatie beter haalbaar. Door de lage rente loopt de indexatie-achterstand komende jaren waarschijnlijk verder op. Zonder enige compensatie voor gemiste pensioenopbouw bij afschaffing van de doorsneesystematiek komen de vervangingsratio's verder onder druk. Overgang naar een ander pensioencontract met minder bufferopbouw kan de effecten van de transitie ook beperken. Die mogelijkheid is verkend in een eerdere notitie voor de SER (zie Lever en Michiels, 2016) en blijft hier verder buiten beschouwing.

Bij de keuze van de duur van de transitieperiode spelen twee tegengestelde belangen. Enerzijds is een korte transitie aantrekkelijk, omdat de voordelen, zoals meer ruimte voor keuzevrijheid en maatwerk en minder verstoring van de keuze tussen werken als werknemer of als zelfstandige, dan sneller worden gerealiseerd. Anderzijds is een lange transitie aantrekkelijk, omdat dit helpt om de kosten te spreiden in de tijd en om de generatie-effecten te dempen. Met het oog op maatschappelijk draagvlak en risico op tussentijdse aanpassingen van het overgangsregime is een transitieperiode van 30 tot 50 jaar nogal lang. Bij een korte transitieperiode van 5 of 10 jaar is de vraag of een evenwichtige verdeling van de overgangskosten mogelijk is.

Bij een transitieperiode van 25 jaar kan de extra opbouw vanwege de afschaffing van de doorsneesystematiek gebaseerd worden op de feitelijke arbeidsparticipatie. Een transitieperiode van 25 jaar komt overeen met ruwweg de helft van de maximale loopbaan. De maximale duur van de loopbaan neemt komende decennia geleidelijk toe, als de uittreedleeftijd meestijgt met de AOW-leeftijd. Bij een kortere transitieperiode ontvangen deelnemers over minder gewerkte jaren extra opbouw of zijn er voor de bepaling van de extra opbouw aanvullende veronderstellingen nodig over de mate waarin deelnemers in de tweede helft van hun loopbaan participeren.

⁴ Een premiekorting is volgens het FTK alleen toegestaan als een fonds beschikt over het vereist eigen vermogen, beschikt over een dekkingsgraad voor volledige indexatie (rond 130% voor een gemiddeld fonds) en als alle (indexatie)kortingen over de afgelopen tien jaar zijn goedge maakt.

Tijdstip van transitie

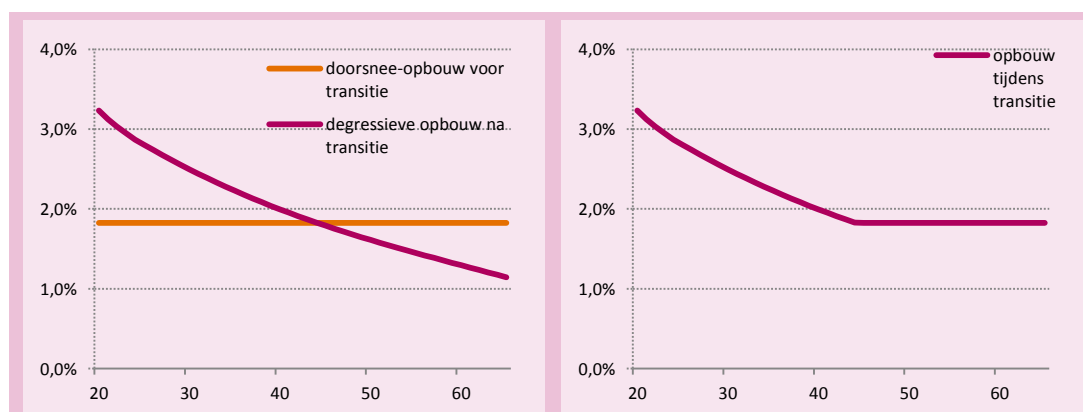
Er zijn meerdere redenen om de transitie te starten in 2020.

- De verhoging van de pensioenrichtleeftijd naar 68 jaar, die volgens de bevolkingsprognose in 2019 of 2020 plaatsvindt, leidt partieel gezien tot een daling van de pensioenpremie.
- De afloop van bestaande overgangsregelingen voor VUT, prepensioen en levensloop (VPL) leidt partieel gezien tot een daling van de pensioenpremie rond 2020.
- Er resteert tijd voor afronding van de stelsel­discussie, zodat meer duidelijk is over de kenmerken van het toekomstige pensioencontract.

Overstap naar degressieve opbouw

We verkennen transitiepaden waarbij uitkeringsovereenkomsten overstappen van doorsneeopbouw naar degressieve opbouw. We veronderstellen dat de ruimte voor fiscaal gefaciliteerde pensioenopbouw over de levensloop gelijk blijft, zodat de huidige deelnemers gedurende hun levensloop geen fiscale ruimte verliezen als gevolg van de overgang. Dit vereist een aangepast fiscaal regime voor de transitieperiode. Na afloop van de overgangsperiode is alleen degressieve opbouw met een bijbehorende leeftijdsonafhankelijke premie fiscaal aftrekbaar.⁵

Figuur 3.1 Pensioenopbouw uitkeringsovereenkomst voor, tijdens en na transitieperiode bij continuering doorsneeopbouw voor 45-plus; in % middelloon naar leeftijd



Een transitie zonder substantieel verlies in opbouw bij uitkeringsovereenkomsten is mogelijk door de invoering van degressieve opbouw voor jongere werknemers en continuering van doorsneeopbouw voor oudere werknemers gedurende een periode van 25 jaar; zie figuur 3.1.⁶ De doorsneeopbouw in onze analyse bedraagt 1,825% middelloon per jaar, iets onder het fiscale maximum van 1,875%. Door de tijdelijke

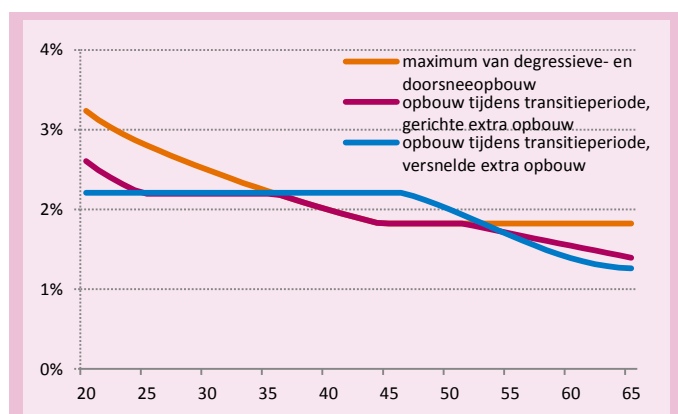
⁵ De notitie veronderstelt dat de pensioenopbouw tijdens de transitieperiode past binnen het fiscale kader.

⁶ Continuering van de doorsneeopbouw voor huidige deelnemers gedurende de rest van hun loopbaan en invoering van degressieve opbouw voor toekomstige deelnemers vergt een overgangstraject van ongeveer 50 jaar. Dit transitiepad is vooral interessant voor fondsen die voor bestaande deelnemers niets willen of kunnen wijzigen.

extra opbouw te financieren met een uniforme premieopslag hoeven de oudere werknemers de hoge kosten van de doorsneeopbouw bij een korte beleggingshorizon niet alleen te dragen. Bovendien ontstaan er geen premieverschillen tussen huidige en toekomstige werknemers. Na de transitieperiode geldt er voor alle deelnemers nog steeds een doorsneepremie, ofwel een leeftijdsonafhankelijke premie in procenten van het pensioengevend loon. Deze premie is, afgezien van verschillen in levensverwachting, actuariael fair wegens de degressieve opbouw.

De combinatie van degressieve opbouw voor jongeren en doorsneeopbouw voor ouderen leidt tijdens de transitieperiode tot hogere premies. De effecten van de transitie op de pensioenpremie en de overheidsfinanciën kunnen desgewenst beperkt worden door de extra opbouw gedurende 25 jaar meer te richten op de werknemers van middelbare leeftijd, die het meeste nadeel ondervinden in hun pensioenopbouw bij overgang op degressieve opbouw; zie figuur 3.2.

Figuur 3.2 Pensioenopbouw uitkeringsovereenkomst tijdens transitieperiode bij gerichte en versnelde extra opbouw; in % middelloon naar leeftijd



Figuur 3.2 schetst ook een verkort transitiepad van 10 jaar. Hierin bouwen 35- tot 55-jarigen gedurende de transitiejaren extra rechten op, gefinancierd vanuit de premievrijval vanwege de stijging van de pensioenrichtleeftijd naar 68 en 69 jaar. De 47-minners bouwen 2,2% middelloon per jaar aan pensioen op. De jaarlijkse opbouw ligt tijdelijk boven de huidige doorsneeopbouw en de toekomstige degressieve opbouw, om ook bij een korte overgang tot een adequaat pensioen te komen. Dit pad vereist een ander fiscaal overgangsrecht dan de eerste twee paden.

Voor premieovereenkomsten die overgaan van een progressieve premie naar een leeftijdsonafhankelijke premie modeleren we vergelijkbare transitiepaden. Hierin is tijdens de transitieperiode bijvoorbeeld een doorsneepremie voor jongeren en een progressieve premie voor ouderen aftrekbaar, na afloop van de transitieperiode alleen een doorsneepremie.

Herverdeling en keuzevrijheid tijdens de transitieperiode

De afschaffing van de doorsneesystematiek beoogt de herverdeling tussen werknemers te verminderen, de mogelijkheden voor keuzevrijheid bij de inleg te verruimen en de keuze tussen werken als werknemer of als zelfstandige minder te verstoren. Deze doelen worden tijdens de transitieperiode gedeeltelijk gerealiseerd, maar nog niet volledig. Tijdens de transitieperiode blijft er op individueel niveau enige discrepantie tussen de ingelegde premie en de opbouw van de rechten. Ook blijft er enig verschil in de kosten van pensioenopbouw voor een werknemer in een regeling die voorheen een doorsneesystematiek hanteerde en die voor een zelfstandig ondernemer. De verschillen zijn echter kleiner dan nu, doordat jongeren meer pensioenopbouw krijgen en de kosten hiervan door alle deelnemers gezamenlijk gedragen worden. Keuzevrijheid in de uitkeringsfase tijdens de transitieperiode is geen probleem. Keuzevrijheid in de opbouwfase vergt zorgvuldige vormgeving, bijvoorbeeld handhaving van de volledige premieopslag, ook als de deelnemer individueel kiest voor minder inleg.

4 Effect afschaffing doorsneesystematiek

We analyseren de effecten van overgang naar degressieve opbouw voor uitkeringsovereenkomsten en naar een leeftijdsonafhankelijke premie in premieovereenkomsten. De analyse heeft betrekking op de twee transitiepaden met een duur van 25 jaar en het transitiepad van 10 jaar beschreven in hoofdstuk 3. De analyse start bij een gemiddeld fonds, een beleggingsrendement van 5% nominaal (ofwel 3% reëel) en volledige indexatie. Een gevoeligheidsanalyse gaat in op de effecten voor een groen of een grijs fonds en een hoger of een lager beleggingsrendement.

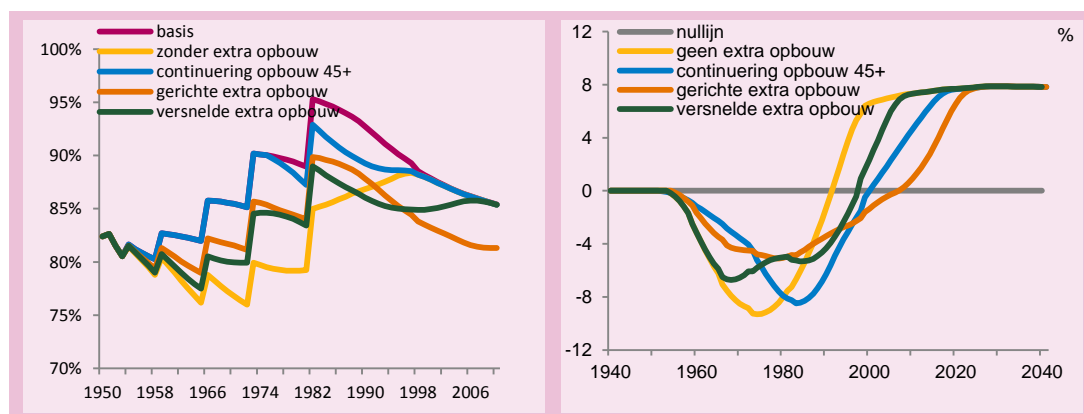
Effecten bij overgang naar degressieve opbouw in uitkeringsovereenkomsten

De vervangingsratio's zonder extra opbouw zijn voor bestaande deelnemers duidelijk lager door afschaffing van de doorsneesystematiek. Aan het begin van hun loopbaan bouwden zij minder op dan ze onder degressieve opbouw hadden gedaan, terwijl ze door de overgang in de tweede helft van hun carrière wel de lagere degressieve opbouw ontvangen. De vervangingsratio's bij overgang op degressieve opbouw zijn weergegeven in figuur 4.1 links. Op de horizontale as staan de geboortejaren van de verschillende generaties. Op de verticale as staat de vervangingsratio, gedefinieerd als de aanvullende pensioenuitkering gedeeld door de pensioengrondslag op basis van geïndexeerd middelloon, beide bruto. De vervangingsratio's voor jongere cohorten lopen stapsgewijs omhoog in de jaren waarin de AOW-leeftijd stijgt. Hierbij is aangenomen dat de jongere cohorten langer doorwerken wegens de verhoging van de AOW-leeftijd.

De transitiepaden met tijdelijk hogere pensioenopbouw voor bestaande deelnemers vanaf 2020 dempen de effecten op de vervangingsratio's. Dit geldt vooral voor het

transitiepad waarin de huidige deelnemers van 45 jaar en ouder hun doorsneeopbouw kunnen voortzetten. Toekomstige deelnemers die in 2020 20 jaar zijn starten hun loopbaan met degressieve opbouw; 25 jaar later, als zij rond het midden van hun loopbaan zijn, geldt ook voor deelnemers boven 45 jaar degressieve opbouw. De cohorten geboren rond 1990, die bij het begin van de transitie ongeveer 30 jaar zijn, missen ongeveer 4%-punt opbouw, maar kunnen door de stijging van de pensioenleeftijd toch tot een hoge vervangingsratio komen. Bij het transitiepad met gerichte extra opbouw, waarin de jongste en de oudste leeftijden wat minder pensioen opbouwen, vallen de vervangingsratio's van alle cohorten wat lager uit.

Figuur 4.1 Vervangingsratio's (links) en generatie-effecten (rechts) bij overgang naar degressieve opbouw, naar geboortjaar



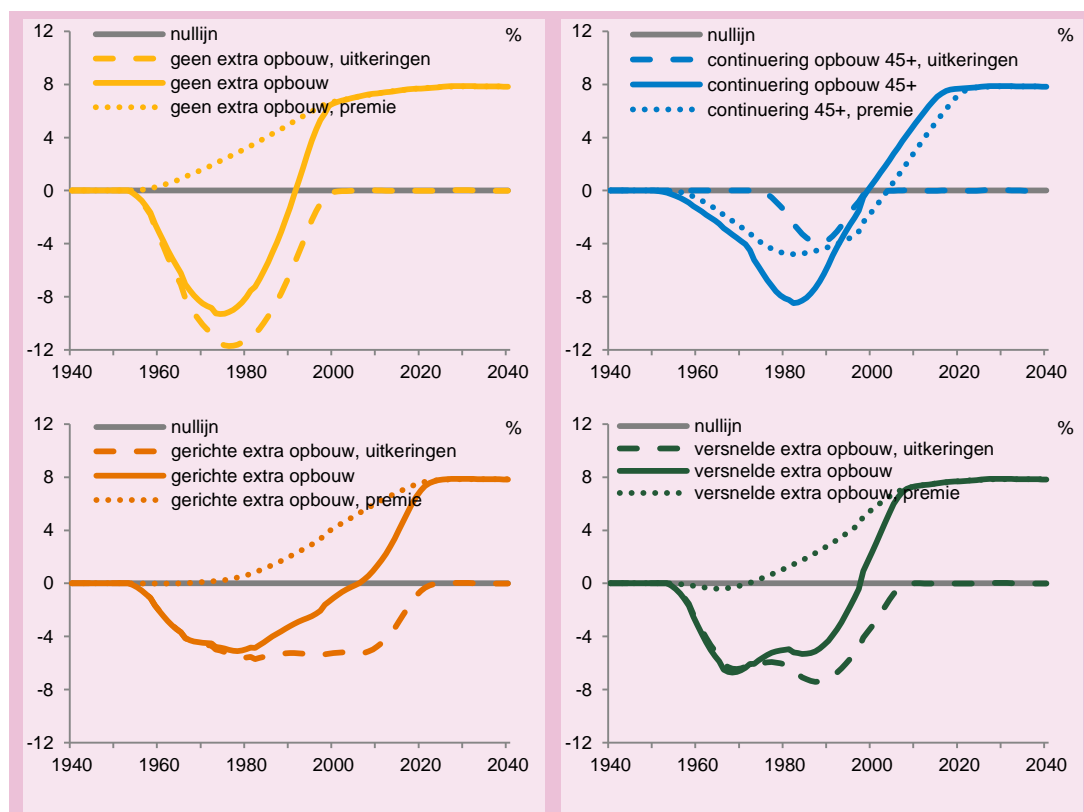
Noot: de rechterfiguur toont de mutatie in het netto profijt voor verschillende generaties, uitgedrukt in % van het pensioenresultaat in de tweede pijler. Het netto profijt is het verschil tussen de contante waarde van de uitkeringen en de betaalde premies.

De afschaffing zonder extra opbouw heeft vooral forse effecten voor de generaties geboren rond 1975, die bij aanvang van de transitie rond 45 jaar zijn. De generatie-effecten bij afschaffing van de doorsneesystematiek zijn weergegeven in figuur 4.1 rechts. Op de verticale as van de figuren staat de verandering in het netto profijt van deelname aan de pensioenregeling. Het netto-profijt is het verschil tussen de waarde van de premie-inleg en die van de aanvullende pensioenuitkering, beide voor belasting. De generatie-effecten zijn uitgedrukt ten opzichte van de aanvullende pensioenuitkeringen.

Bij continuering van de doorsneeopbouw voor 45-plussers ondervinden vooral de cohorten geboren rond 1988 een verlies aan netto profijt. De doorsneeopbouw in de tweede helft van de transitieperiode biedt onvoldoende compensatie voor het verschil tussen degressieve opbouw en doorsneeopbouw in het begin van hun loopbaan. De kosten van de extra pensioenopbouw tijdens de transitieperiode worden uniform omgeslagen, dus komen deels ook bij de cohorten geboren rond 1988 terecht. De generatie-effecten bij gerichte extra opbouw zijn minder geconcentreerd bij enkele cohorten. Het maximale verlies aan netto profijt door

afschaffing doorsnee neemt af van 9% zonder extra opbouw naar 5% bij gerichte extra opbouw.

Figuur 4.2 Generatie-effecten bij overgang degressieve opbouw (linksboven), met continuering opbouw 45+ (rechtsboven), gerichte extra opbouw (linksonder) en versnelde extra opbouw (rechtsonder), uitgesplitst naar premie en uitkering



Noot: de figuren tonen de mutaties in de contante waarde van de premies en uitkeringen als percentage van het pensioenresultaat in de tweede pijler.

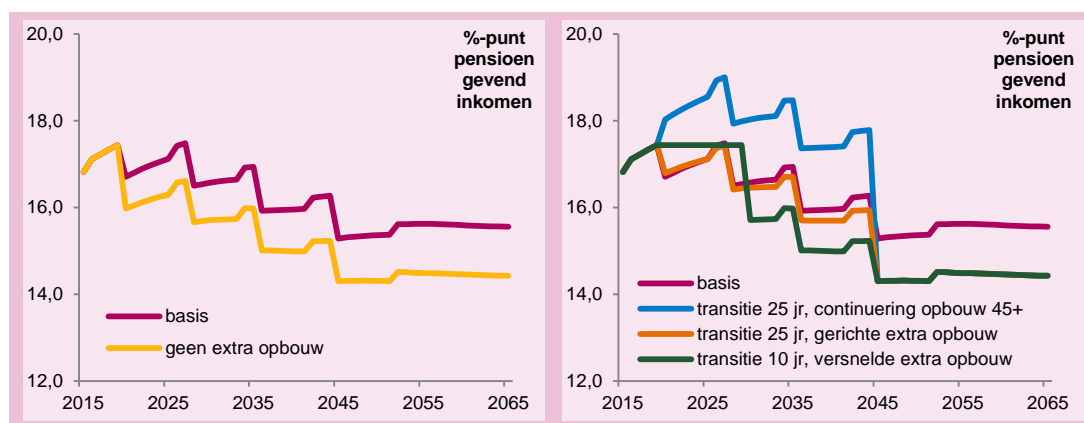
Bij een snellere transitie in 10 jaar zijn de generatie-effecten maximaal zo'n zeven procent. De cohorten geboren rond 1968 vallen in de laatste jaren van hun loopbaan terug op de lagere degressieve opbouw en krijgen hierdoor tijdens de transitie minder extra opbouw dan in de andere varianten. De generaties geboren rond 1990 worden ook niet volledig gecompenseerd voor het verschil tussen degressieve en doorsneeopbouw in de eerste jaren van hun carrière, maar profiteren al wel van lagere premies door de snelle transitie.

Het verlies aan netto profijt bij continuering doorsneeopbouw voor 45-plus komt deels door tijdelijk hogere premies, deels door minder pensioenopbouw; zie figuur 4.2 rechtsboven. Bij gerichte extra opbouw en versnelde extra opbouw komt het verlies aan netto profijt door lagere uitkeringen; zie figuur 4.2 onder.

Bij afschaffing van de doorsneesystematiek, invoering van degressieve opbouw voor 45-min en continuering doorsneeopbouw voor 45-plus zijn de pensioenpremies

tijdens de transitieperiode 1½ tot 2%-punt hoger vanwege extra pensioenopbouw. Bij gerichte extra opbouw en versnelde extra opbouw is de premie tijdens de transitieperiode nagenoeg gelijk aan die in een scenario zonder afschaffing van de doorsneesystematiek. In alle drie transitiepaden dalen de premies na afloop van de transitieperiode in vergelijking tot een scenario zonder afschaffing van de doorsneesystematiek met 1 tot 1½%-punt.

Figuur 4.3 Pensioenpremie bij overgang op degressieve opbouw naar kalenderjaar



De verhoging van de pensioenrichtleeftijd naar 68 jaar rond 2020 leidt partieel gezien tot een daling van de pensioenpremie met zo'n 6%, ofwel 1 tot 1½%-punt. Dit vermindert de premiestijging van jaar op jaar bij continuering doorsneeopbouw voor 45-plus. In het versnelde transitiepad van 10 jaar wordt de premie op het niveau van 2019 gehouden; de premievrijval door de verhoging van de pensioenrichtleeftijd naar 68 en 69 jaar wordt tijdelijk ingezet om voor alle leeftijden meer opbouw te financieren. Het vervallen van premies voor overgangsregelingen van VPL, dat niet is meegenomen in figuur 4.3, heeft bij verschillende fondsen een extra drukkend effect op de totale premie.

De afschaffing van de doorsneesystematiek zonder extra opbouw heeft aanvankelijk een positief effect op het EMU-saldo wegens lagere premies, dus een hoger belastbaar loon; zie figuur 4.4 linksboven. Daarna resulteert een negatief effect op het EMU-saldo wegens lagere pensioenuitkeringen voor de cohorten die actief zijn tijdens de transitieperiode. Het tijdelijk lagere EMU-saldo leidt cumulatief tot een stijging van de overheidsschuld met 40 mld euro, ofwel ongeveer 6% bbp; zie figuur 4.4 linksonder. Tegenover deze 40 mld euro extra schuld staat een uitgestelde heffing van gemiddeld 40% over het extra fondsvermogen van ongeveer 100 mld euro. De extra opbouw van 100 mld euro aan fondsvermogen werkt dankzij de omkeerregel voor 60 mld euro door in het inkomen van de deelnemers of de loonkosten van werkgevers. De extra belastinginkomsten door de lagere pensioenpremies na de transitie vallen weg tegen de rentelasten op de extra schuld. De transitie heeft nauwelijks of geen effect op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, want tegenover de hogere premies tijdens de transitieperiode staan lagere premies in de jaren daarna.

In de transitiepaden met extra opbouw gaan de premies niet direct omlaag. Hierdoor vervalt de initiële verbetering van het EMU-saldo; zie figuur 4.4 rechtsboven. Het neerwaartse effect in 2020-2045 bij continuering opbouw 45-plus hangt samen met de stijging van de pensioenpremie door de extra opbouw van rechten. De hogere pensioenpremie leidt tot een lager belastbaar loon; we beschouwen de loonruimte als gegeven. Bij alle drie de transitiepaden neemt de overheidsschuld met 40 mld euro toe. De toename gaat snel bij inzet van hogere premies voor continuering van de pensioenopbouw voor 45-plus, de toename gaat langzaam bij varianten met minder extra opbouw.

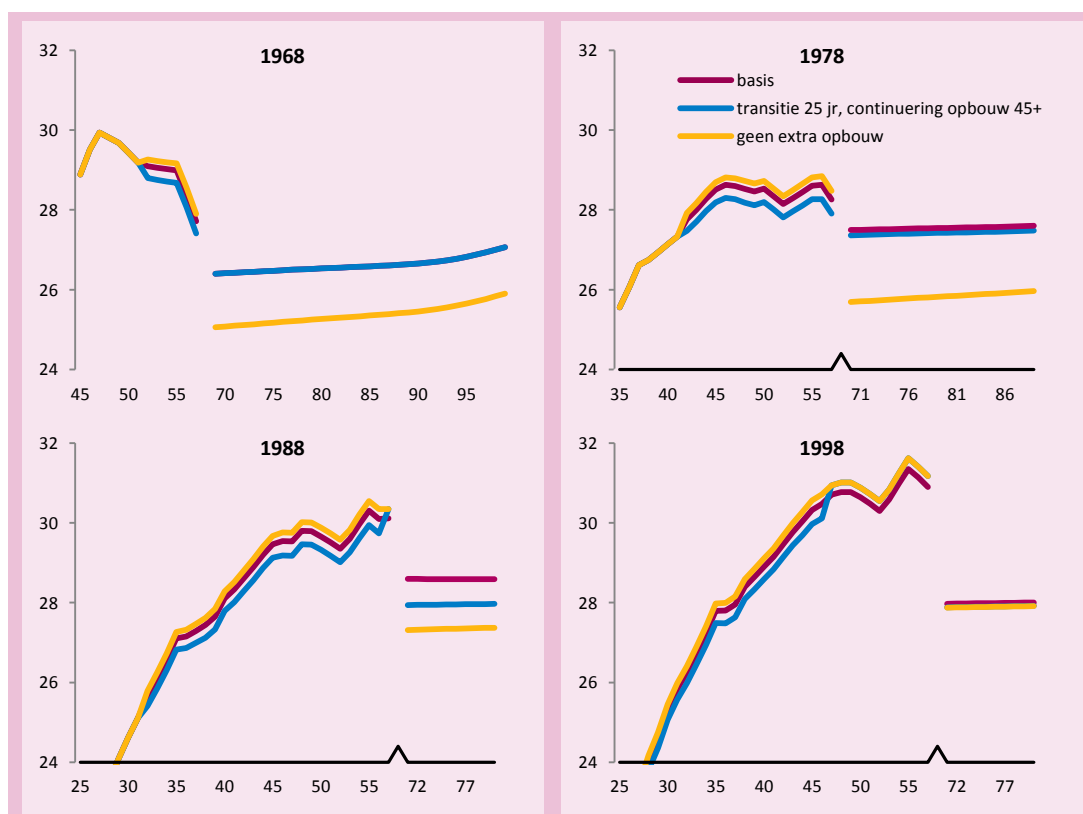
Figuur 4.4 Effect overgang degressieve opbouw op EMU-saldo (boven) en overheidsvermogen (onder), beide in % bbp



Bij continuering doorsneeopbouw voor 45-plus zijn de inkomenseffecten voor een gemiddelde werknemer (inclusief deeltijd) in de cohorten geboren in 1968, 1978 en 1998 vrij gering; zie figuur 4.5. Het inkomen in de laatste jaren voor de AOW-leeftijd is niet weergegeven; dit hangt sterk af van beslissingen rond de uittreding zoals vervroegd- of deeltijdpensioen. De effecten voor het cohort geboren in 1988 zijn groter, netto ruwweg 1½%, maar wel goed gespreid over de werkzame periode en de pensioenperiode. Hierbij is verondersteld dat de extra premie vanwege de transitie volledig voor rekening van werknemers komt, of dat de hogere werkgeverspremie leidt tot een lager brutoloon. Het looninkomen voor cohort 1978 is lager dan voor cohort 1968 door de hogere arbeidsdeelname van vrouwen, veelal in deeltijd. Het

looninkomen kort voor pensionering van de cohorten 1988 en 1998 is hoger dan voor cohort 1978, door de veronderstelde toename van het aantal gewerkte uren van oudere werknemers.⁷

Figuur 4.5 Effect overgang degressieve opbouw bij continuering opbouw voor 45-plus op bruto-inkomen (in dzd euro) na aftrek pensioenpremie naar leeftijd, gemiddelde werknemer, vier geboortecohorten



Bij de overgang naar degressieve opbouw met gerichte extra opbouw vallen de inkomenseffecten grotendeels in de pensioenperiode. De effecten zijn goed gespreid over generaties, zie figuur 4.6. De effecten bedragen netto zo'n 2½%.

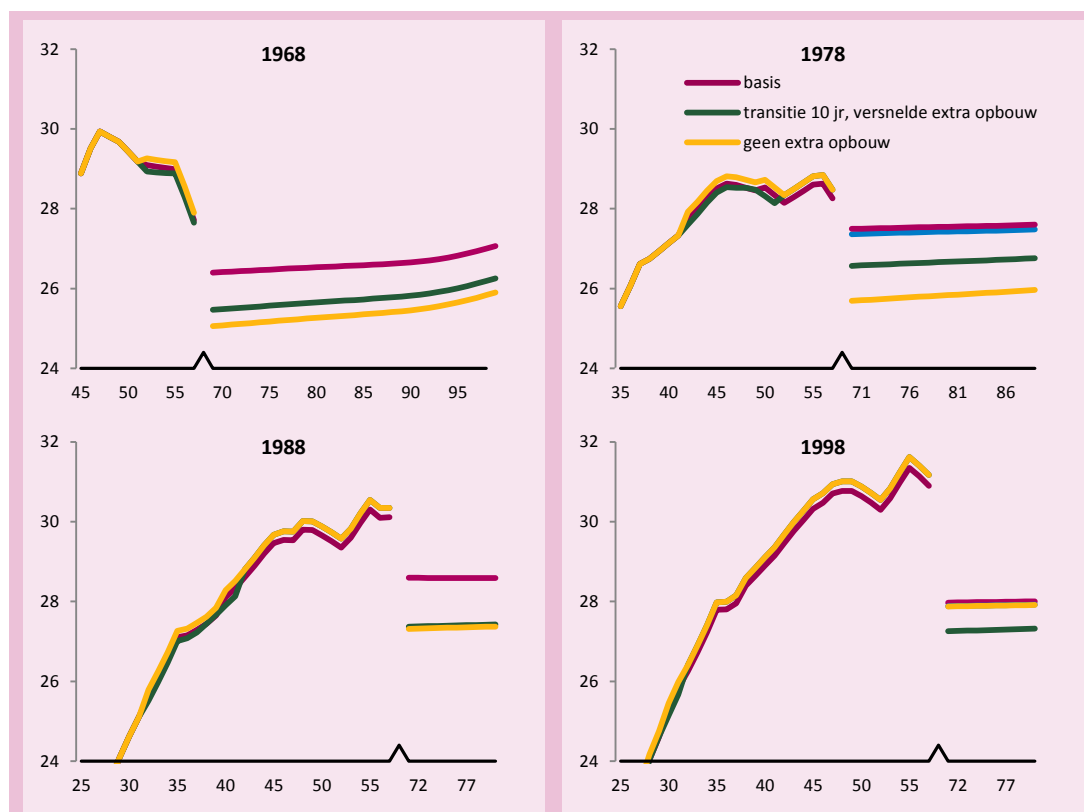
⁷ De vervangingsratio's gemeten ten opzichte van middelloon in figuur 4.1 zijn het hoogst voor de jongste cohorten. De vervangingsratio's ten opzichte van eindloon in figuur 4.5 zijn niet het hoogste voor de jongste cohorten. Dit komt door het hogere eindloon voor de jongere cohorten bij de toenemende participatie in uren op hogere leeftijden.

Figuur 4.6 Effect overgang degressieve opbouw bij gerichte extra opbouw op bruto-inkomen (in dzd euro) na aftrek pensioenpremie naar leeftijd, gemiddelde deelnemer, vier geboortejaren



De inkomenseffecten bij een korte transitieperiode van 10 jaar zijn iets groter dan bij de gerichte extra opbouw gedurende 25 jaar; zie figuur 4.7. Deelnemers die tijdens de transitieperiode enige jaren werkloos zijn, lopen een deel van hun extra opbouw mis. Dit effect is extra voelbaar naarmate de transitieperiode korter duurt.

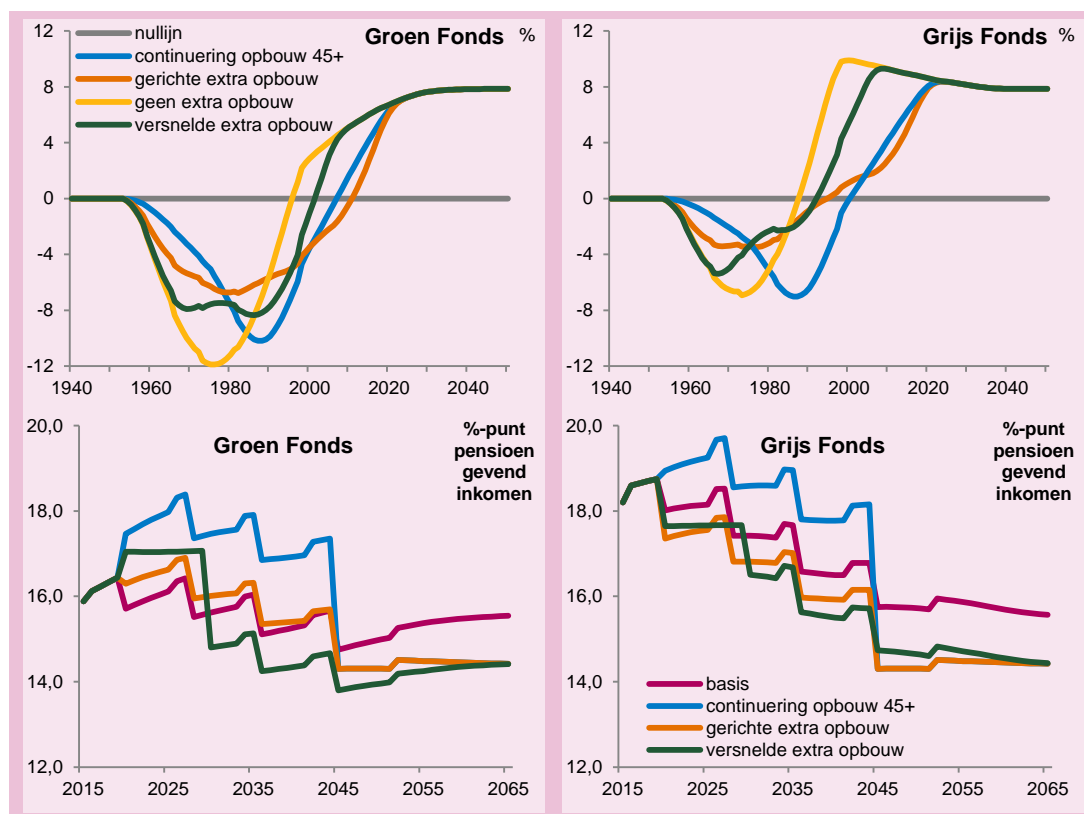
Figuur 4.7 Effect overgang degressieve opbouw in 10 jaar op bruto-inkomen (in dzd euro) na aftrek pensioenpremie naar leeftijd, gemiddelde werknemer, vier geboortejaren



Groene en grijze pensioenfondsen

De generatie-effecten bij afschaffing van de doorsneesystematiek zijn bij grijze fondsen kleiner dan gemiddeld en bij groene fondsen groter dan gemiddeld; zie figuur 4.8. De impliciete schuld op toekomstige opbouw, uitgedrukt in procent van het pensioenvermogen, is voor een grijs fonds lager dan voor een groen fonds; zie Lever, Bonenkamp en Cox (2013). Bij een grijs fonds missen de deelnemers weinig als de bijdrage van jongeren aan hun pensioenopbouw onverhoopt wegvalt. De premie is al relatief hoog en de impliciete rechten zijn relatief laag, doordat veel werknemers al in de tweede helft van hun loopbaan zitten. Deelnemers aan een groen fonds zijn gewend om weinig premie te betalen. In de tweede helft van hun loopbaan moeten zij hogere premies betalen, als de subsidie op hun pensioenopbouw van nieuwe jonge deelnemers wegvalt door afschaffing van de doorsneesystematiek. De effecten van de transitie hangen overigens niet alleen af van de samenstelling van de fondspopulatie aan het begin van de transitie, maar ook van de wijzigingen in de samenstelling in de periode daarna.

Figuur 4.8 Effecten bij overgang degressieve opbouw voor groen en grijs fonds op netto profijt (boven) en premies (onder)

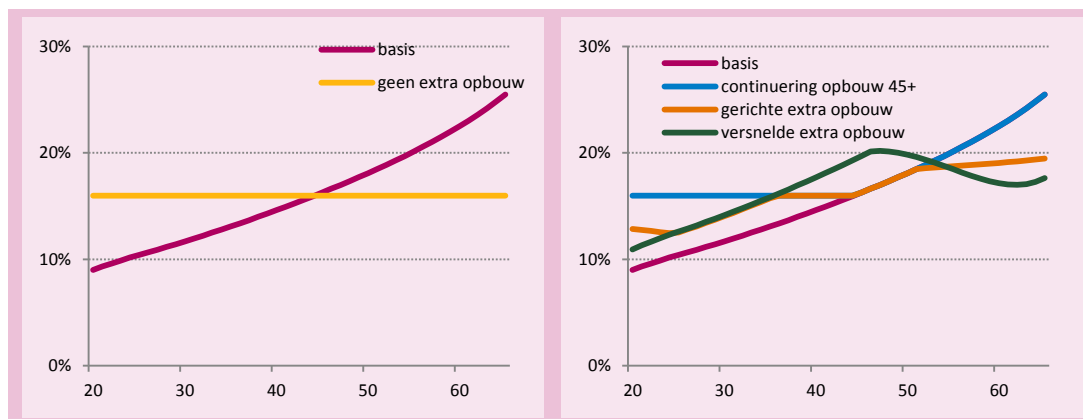


Overgang naar leeftijdsonafhankelijke premies binnen premieovereenkomsten

Wanneer bestaande premieovereenkomsten overgaan van progressieve premies naar leeftijdsonafhankelijke premies, heeft dat voor de betrokken deelnemers geen generatie-effecten. Zowel voor als na de transitie lopen premie-inleg en resulterende pensioenopbouw voor alle deelnemers immers met elkaar in de pas, afgezien van herverdeling door verschillen in levensverwachting. Zonder overgangsregeling bouwen bestaande deelnemers wel minder pensioen op. Dit gat kan worden verkleind door tijdelijk extra inleg voor deze cohorten. De effecten van de verschillende overgangsregimes op de gemiddelde pensioenpremie en het pensioenresultaat zijn analoog aan de effecten van afschaffing van de doorsneesystematiek binnen uitkeringsovereenkomsten.

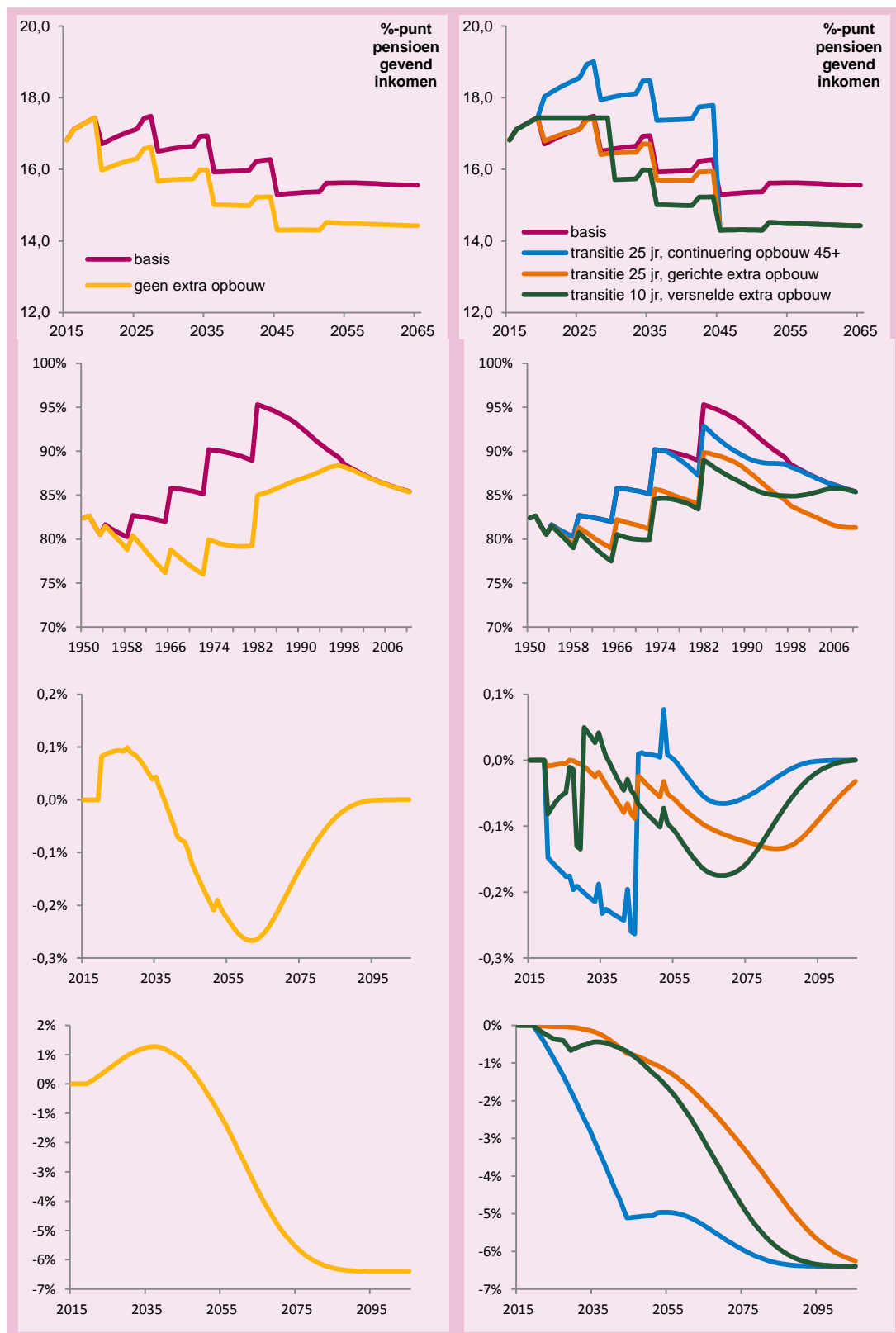
Figuur 4.9 toont de premiepercentages tijdens de transitie. In de analyse is verondersteld dat de premiemutaties voor rekening van de werknemers komen, eventueel door uitruil tussen brutoloon en premies. Zeker op korte termijn zullen de premiemutaties mogelijk deels door werkgevers worden gedragen.

Figuur 4.9 Premie in % van het pensioengevend loon naar leeftijd bij overgang naar leeftijdsonafhankelijke premies binnen premieovereenkomsten



De effecten bij aanpassing van premieovereenkomsten op de pensioenpremie en de vervangingsratio's zijn hetzelfde als die bij aanpassing van uitkeringsovereenkomsten; vergelijk figuren 4.1 en 4.3 met figuur 4.10 (boven). De premies op macroniveau nemen af, omdat het zwaartepunt van premie-inleg verschuift naar het begin van de levensloop. De effecten op de overheidsfinanciën zijn niet gevoelig voor de verdeling van deelnemers over uitkeringsovereenkomsten en premieovereenkomsten; vergelijk figuur 4.4 en figuur 4.10 (onder).

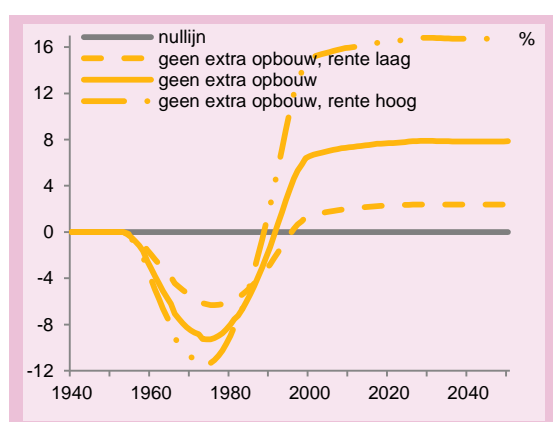
Figuur 4.10 Effecten op gemiddelde premies (boven), vervangingsratio's (midden boven), EMU-saldo (midden onder) en overheidsvermogen (onder) bij overgang binnen premieovereenkomsten



Effecten bij lager of hoger reëel rendement

De generatie-effecten zijn bepaald uitgaande van een fondsrendement van 5% nominaal ofwel 3% reëel, uitgaande van 2% prijsinflatie. De generatie-effecten van afschaffing doorsneesystematiek zijn kleiner (groter) bij een lager (hoger) reëel rendement dan 3%; zie figuur 4.11. De transitielasten in euro veranderen relatief weinig als een lager reëel rendement (ten opzichte van prijsinflatie) samengaat met een lagere nominale loonstijging; zie de gevoeligheidsanalyse in Bonenkamp en Lever (2015).

Figuur 4.11 Effecten op netto profijt (boven), bij 1%-punt lager of hoger reëel rendement



5 Conclusies

Deze notitie presenteert mogelijke transitiepaden voor afschaffing van de doorsneesystematiek bij aanvullende pensioenen. Gedurende de transitieperiode geldt een aangepaste systematiek voor pensioenopbouw en premie, om de nadelige effecten van afschaffing van de doorsneesystematiek op de aanvullende pensioenen van de huidige deelnemers van middelbare leeftijd te beperken.

De effecten van afschaffing van de doorsneesystematiek op de pensioenopbouw zijn beperkt als deelnemers gedurende een transitieperiode van 25 jaar het maximum krijgen van de opbouw onder de oude en de nieuwe systematiek. De generatie-effecten van afschaffing doorsneesystematiek zijn echter kleiner als de pensioenopbouw tijdens de transitieperiode gericht wordt op de deelnemers die hiervan het meeste nadeel ondervinden. Financiering van pensioenopbouw ten laste van het fondsvermogen is ook een effectieve manier om de generatie-effecten te beperken en de duur van de transitie te bekorten, maar dit is waarschijnlijk alleen haalbaar bij hogere dekkinggraden.

De effecten van afschaffing van de doorsneesystematiek verschillen naar gelang de leeftijdsopbouw van het fonds. De maatregelen, zoals de aanpassing van de

pensioenopbouw en van de premie gedurende de transitie, die nodig zijn voor een evenwichtige behartiging van de belangen van de verschillende generaties, kunnen daarom verschillen per fonds. De overgang naar een nieuw pensioencontract met minder bufferopbouw kan de transitie-effecten van de afschaffing van de doorsneesystematiek beperken. Wellicht kan dit bijdragen aan een verkorting van de transitieperiode. Dit vergt nadere uitwerking, als er meer duidelijkheid is over de vormgeving van een nieuw pensioencontract.


Referenties

Bonenkamp, J.P.M. en M.H.C. Lever, 2015, Transitie doorsneesystematiek: een kwantitatieve analyse, CPB Notitie, www.cpb.nl.

Lever, M.H.C., J.P.M. Bonenkamp en R. Cox, 2013, Voor- en nadelen van de doorsneesystematiek, CPB Notitie, CPB, Den Haag, www.cpb.nl.

Lever, M.H.C. en T.O. Michielsen, 2016, SER-varianten toekomstig pensioenstelsel: een ALM-analyse, CPB Notitie, CPB, Den Haag, www.cpb.nl.

SZW, 2016, Perspectiefnota Toekomst Pensioenstelsel, www.rijksoverheid.nl.



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

info@cpb.nl | www.cpb.nl

Juli 2016