

Datum : 8 november 2004  
Aan : Tweede-Kamerfracties PvdA, SP, GL en ChrU

## **Effecten wetsvoorstel VUT/prepensioen/levensloop**

### **1 Inleiding**

De Tweede-Kamerfracties van PvdA, SP, GroenLinks en ChristenUnie hebben het CPB gevraagd naar de budgettaire en participatie-effecten van de Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie levensloopregeling (VPL). Uitgangspunt van de analyse is het wetsvoorstel zoals dat op 16 september aan de Tweede Kamer is aangeboden plus de amenderingen die voortvloeien uit de tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen aangenomen motie Verhagen c.s. (onder meer uitbreiden overgangsregime tot 55-jarigen op 1 januari 2005).

Paragraaf 2 van deze notitie gaat in op de budgettaire effecten van de beperking van de fiscale facilitatie van VUT- en prepensioenpremies. In paragraaf 3 worden de budgettaire effecten besproken van de voorgestelde levensloopregeling. Paragraaf 4 gaat in op de effecten op de arbeidsparticipatie.

### **2 Budgettaire effecten van beperking fiscale facilitatie VUT- en prepensioenpremies**

#### **2.1 Korte beschrijving van het wetsvoorstel**

Het wetsvoorstel bevat onder meer de volgende maatregelen:

- De fiscale facilitatie van prepensioen en overbruggingspensioen vervalt. Dat betekent dat de aanspraken worden belast en de uitkeringen worden vrijgesteld.
- Bij VUT-regelingen en het omslaggefinancierde deel van prepensioenregelingen zal een systematiek worden gehanteerd waarbij evenals in de huidige wetssystematiek de uitkeringen als loon worden belast en de aanspraken worden vrijgesteld. Daarnaast wordt een heffing van

52% over de werkgeversbijdragen geïntroduceerd en zullen de werknemersbijdragen niet langer aftrekbaar zijn.

- Voor zowel VUT- als prepensioenregelingen wordt een leeftijdsafhankelijke overgangsregeling voorgesteld. Deze houdt in dat voor VUT- en prepensioenregelingen ten behoeve van werknemers die op 1 januari 2005 55 jaar of ouder zijn, de huidige fiscale facilitering in stand blijft. Voor VUT-regelingen en het omslaggefinancierde deel van prepensioenregelingen van andere werknemers wordt overgangsrecht voorgesteld in de vorm van een gefaseerde invoering van de nieuwe elementen van de voorgestelde heffingsystematiek.
- De overige mogelijkheden om fiscaal gefacilieerd een regeling te handhaven of te introduceren met materieel dezelfde doelstelling als een VUT- of prepensioenregeling, vervallen eveneens.
- De zogenoemde verplichtstelling komt met ingang van 2013 te vervallen voor pensioenregelingen die de mogelijkheid bieden om eerder dan bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd uit te treden, tenzij deze binnen het fiscale kader blijven.
- Voor de fiscale facilitering van ouderdomspensioen wordt uitgegaan van een pensioen dat niet eerder ingaat dan bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar en niet meer bedraagt dan 100% van het laatstgenoten pensioengevend loon.
- De mogelijkheid wordt geopend om het ouderdomspensioen eerder dan bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar te laten ingaan, mits uitkeringsniveaus actuariael neutraal worden herrekend

## **2.2 Kabinetsvoorstel exclusief uitwijkgedrag**

Deze paragraaf geeft de budgettaire effecten weer van afschaffing van de fiscale facilitering VUT en prepensioenen indien er geen reparatie plaatsvindt door verhoging en actuariële herrekening van het ouderdomspensioen of door deelname aan de levensloopregeling. De volgende uitgangspunten zijn hierbij gehanteerd:

- VUT- en prepensioenrechten van werknemers die op 1 januari 2005 55 jaar of ouder zijn blijven fiscaal gefacilieerd. VUT- premies en omslagpremies binnen kapitaalgedekte prepensioenregelingen voor financiering van deze rechten blijven onder de omkeerregel vallen. De bijbehorende uitkeringen blijven belast. We rekenen met een VUT- en prepensioenleeftijd van 61 jaar. Dit betekent dat pas in 2012 de eerste omslagpremies onder het nieuwe regime vallen. We houden echter rekening met een kleine spreiding rond deze leeftijd waardoor er in eerdere jaren een kleine opbrengst is uit de aangepaste heffingsystematiek op omslaggefinancierde regelingen.
- Prepensioenpremies voor 55-minners zijn per 1 januari 2006 belast tegen een gemiddeld marginaal belastingtarief van 42%. Het werkgeversdeel VUT- en prepensioenpremies wordt verondersteld te worden uitbetaald als bruto loon na afschaffing van de fiscale faciliteit. Het gemiddelde tarief over de uitkeringen bedraagt 30%.

- Het effectieve marginale tarief voor de premies werknemersverzekeringen bedraagt 13%. Hier staan op termijn hogere uitkeringen voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid tegenover.
- Vanwege de vrijstelling voor werknemers van 55 jaar en ouder zijn de VUT- en prepensioenuitkeringen de eerste jaren nog belast. Pas na 6 jaar, in 2012, vallen de eerste prepensioenuitkeringen gedeeltelijk onder het nieuwe regime en ontstaat er een belastingderving bij de uitkeringen. Op termijn zijn uitkeringen geheel vrij van belasting.
- Er is aangenomen dat bij het verdwijnen van de fiscale facilitatie geen extra premies worden ingelegd. Dus de bestaande premies worden nu netto ingelegd in plaats van bruto (conform het scenario *accepteren* in CPB (2004a), blz. 152).
- De structurele kostendeckende prepensioenpremie is geraamd op 2,0% van de loonsom. Dit is onder de veronderstelling dat alle VUT-regelingen op den duur onder kapitaaldekking worden gebracht. In dat geval heeft 80% van de werknemers een prepensioenvoorziening. Het bijbehorende structurele uitkeringsniveau bedraagt 2,9% van de loonsom.
- Het aandeel kapitaalgedekte prepensioenpremies betaald door deelnemers van 55 jaar en ouder op 1 januari 2005 is geschat op 7%.
- Er is een geleidelijke afbouw van VUT-regelingen verondersteld. Vanaf 2011, als de aangepaste heffingsystematiek voor omslaggefinancierde regelingen volledig is, worden alle VUT- en omslaggefinancierde prepensioenregelingen geacht te zijn overgegaan op kapitaaldekking. Hierbij is verondersteld dat dit niet tot problemen leidt met de financiering.
- Er is gerekend met een reële discontovoet van 3,5% conform Westerhout et al. (2004).
- Voor de inloop van dekkingsgraadtekorten is een opslag van de kapitaaldekkingspremie van 20% nodig tot 2036. Er wordt uitgegaan van een volledig gedekt welvaartsvast pensioen (conform Westerhout et al. (2004).

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de budgettaire effecten van het afschaffen van de fiscale faciliteit voor VUT- en prepensioen zonder rekening te houden met uitwijkgedrag.

**Tabel 2.1 Budgettaire effecten afschaffing fiscale facilitatie zonder uitwijkgedrag**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2020	2040	2060	2060	Annui- teit mld euro, % BBP prijzen 2003
	% BBP										
Extra belastingen over premies	0,38	0,38	0,39	0,39	0,39	0,40	0,42	0,35	0,34	4,2	
Belastingderving over uitkeringen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,08	-0,25	-0,35	-4,4	
Extra premieopbr. werknemersverz.	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12	0,13	0,11	0,10	1,3	
Extra uitkeringen werknemersverz.	-0,02	-0,04	-0,06	-0,06	-0,07	-0,07	-0,09	-0,09	-0,08	-1,0	
Vermogensrendementsheffing	0,00	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,06	0,11	0,12	1,5	
<b>Totaal</b>	<b>0,48</b>	<b>0,47</b>	<b>0,46</b>	<b>0,47</b>	<b>0,46</b>	<b>0,47</b>	<b>0,44</b>	<b>0,22</b>	<b>0,13</b>	<b>1,6</b>	<b>0,4</b>

Voor deelnemers jonger dan 55 jaar op 1 januari 2005 zijn prepensioenpremies en VUT-premies niet langer aftrekbaar (behoudens een deel omslagpremie dat gebruikt wordt voor financiering van uitkeringen van 55-plussers, dit omslagdeel loopt geleidelijk af). Over deze premies ontvangt de overheid onmiddellijk extra belastinginkomsten.

De extra heffing op omslaggefinancierde regelingen levert naar verwachting nagenoeg niets op. Tot 2011 is overgangsrecht actief. Vanwege het hoge tarief op omslaggefinancierde regelingen is ervan uitgegaan dat vanaf 2011 alle omslagelementen verdwenen zijn. Een bescheiden opbrengst is te verwachten omdat een beperkte groep 55-minners binnen omslaggefinancierde regelingen de mogelijkheid houdt voor het 61ste jaar uit te treden, waarvan een deel daadwerkelijk voor het 61ste al uittreedt. Een complicerende factor hierbij is dat het onderscheid tussen kapitaaldekking en omslagfinanciering in de praktijk niet helder is. Van tussenvormen zoals rentedekking is niet duidelijk of dit als omslagfinanciering wordt gezien of als kapitaaldekking.

Het niet langer fiscaal faciliteren van VUT- en prepensioenpremies leidt tot een verbreding van de grondslag voor de premies werknemersverzekeringen waardoor de opbrengsten hiervan toenemen. Hierdoor nemen geleidelijk ook de uitkeringen werknemersverzekeringen toe.

Het vermogen dat wordt opgebouwd met niet-fiscaal-gefacilieerde premies valt onder de Box-3-heffing. Met het groeien van de niet-fiscaal-gefacilieerde pensioenvermogens levert deze heffing geleidelijk meer op.

Het afschaffen van de fiscale facilitering van VUT- en prepensioenregelingen betekent voor een belangrijk deel een verschuiving van belastinginkomsten door de tijd. Tegenover de extra belastinginkomsten op korte termijn uit niet langer aftrekbare c.q. onbelaste premies staat op termijn een belastingderving omdat de bijbehorende uitkeringen niet meer belast zijn. Om deze belastingschuif in beeld te brengen, is de contante waarde van de opbrengst van deze maatregel omgerekend naar een mogelijke budgettaire aanpassing voor houdbare overheidsfinanciën conform de CPB studie 'Ageing in the Netherlands' (Van Ewijk *et al.*(2000)). De opbrengst van deze maatregel is dan voldoende om eenmalig en permanent met 0,4% van het BBP de belastingen te verlagen of de uitgaven te verhogen dan wel een combinatie van deze mogelijkheden.

Tabel 2.2 geeft de budgettaire effecten op middellange termijn weer, alsmede de vergelijkbare cijfers uit de Memorie van Toelichting (MvT) bij de wet VPL.

**Tabel 2.2 Budgettaire effecten zonder/met uitwijkgedrag**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	mld euro, prijzen 2003					
Loon- en inkomstenheffing	1,9	1,9	2,0	2,1	2,1	2,2
Inkomstenderving over uitkeringen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Extra premies werknemersverz.	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7
Uitkeringen werknemersverz.	- 0,1	- 0,2	- 0,3	- 0,3	- 0,4	- 0,4
Vermogens rendementsheffing	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Totaal	2,4	2,3	2,4	2,5	2,5	2,6
Totaal MvT VPL	1,1	1,4	1,5	1,7	2,0	2,1
Totaal inclusief mogelijke uitwijk OP/NP <sup>1</sup>	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7
Totaal MvT VPL incl. geraamde uitwijk OP	0,9	1,1	1,2	1,4	1,7	1,8

<sup>1</sup>OP/NP: Ouderdomspensioen/Nabestaandenpensioen.

Zonder uitwijkgedrag (zie hiervoor de volgende paragraaf) resulteert in 2006 een budgettaire opbrengst van 2,4 mld euro. Deze opbrengst wordt geheel gehaald uit hogere opbrengsten loon- en inkomstenheffing en premies werknemersverzekeringen. Deze opbrengst in 2006 komt aanmerkelijk hoger uit dan de 1,1 mld euro uit de MvT VPL. De belangrijkste reden hiervoor is de inschatting van de omvang van de kapitaalgedekte prepensioenpremies in de uitgangssituatie. Het CPB rekent met circa 2 mld euro meer premies voor regelingen onder kapitaaldekking in 2006 dan het kabinet. Daarnaast rekent het CPB met een iets hoger marginaal tarief (42% tegenover 40%) en een grotere opbrengst van de grondslagverbreding bij de premies werknemersverzekeringen.

In latere jaren neemt de budgettaire opbrengst licht toe tot 2,6 mld euro in 2011. De opbrengst van loon- en inkomstenheffing en premies werknemersverzekeringen loopt nog op en de opbrengst van de vermogensrendementsheffing begint te groeien. Daar staat tegenover dat de uitkeringen werknemersverzekeringen stijgen door de hogere premiegrondslag. Doordat de opbrengsten bij het kabinet wat sneller stijgen, met name door het andere premiepad dat wordt gehanteerd, neemt het verschil in budgettaire opbrengst af.

### 2.3 Kabinetsvoorstel inclusief uitwijkgedrag naar ouderdomspensioenen

Door de fiscale grenzen op te zoeken van de regeling voor ouderdoms- en nabestaandenpensioenen kan een groot deel van het verdwijnen van de fiscale facilitering van VUT- en prepensioenregelingen worden opgevangen. Met een combinatie van verlaging van de franchise in de pensioenopbouw, verhoging van het jaarlijkse opbouwpercentage en uitbreiding

van het nabestaandenpensioen kan extra gespaard worden onder 65+-regelingen die fiscaal gefacilieerd blijven. Deze extra besparingen kunnen vervolgens onder actuariële herrekening worden aangewend als inkomensvoorziening voor vervroegde uittrekking. Langs deze weg lijkt een reparatie van tenminste driekwart van de fiscale faciliteit haalbaar. Indien en voor zover geen verdere reparatie optreedt, resteren opbrengsten gelijk aan een kwart van de opbrengsten zonder uitwijk. In tabel 2.2 is deze opbrengst weergegeven op de regel 'Totaal inclusief mogelijke uitwijk OP/NP'. De werkelijke mate van reparatie is afhankelijk van de reacties van sociale partners. De feitelijke opbrengst zal derhalve liggen tussen 0,6 en 2,4 mld euro in 2006 en tussen 0,7 en 2,6 mld euro in 2011. Het kabinet gaat in de MvT VPL uit van circa 15% uitwijk naar ouderdompensioen. De opbrengst inclusief deze inschatting van het uitwijkgedrag staat op de laatste regel van tabel 2.2 vermeld.

### **3 Budgettaire effecten van introductie levensloopregeling**

#### **3.1 Beschrijving van de levensloopregeling**

De levensloopregeling is bestemd voor het opvangen van inkomensderving tijdens onbetaald verlof. Werknemers kunnen vanuit hun brutoloon maximaal 12% per jaar sparen tot een maximum opgebouwd vermogen van 150% van hun brutojaarloon. Werknemers die op 1 januari 2005 tussen de 50 en 55 jaar zijn mogen per jaar een hogere storting doen. Gebruik van het tegoed voor de financiering van ouderschapsverlof geeft recht op een heffingskorting van 50% van het bruto wettelijk minimumloon (ofwel 29,19 euro) per verlofdag; dit is een tijdelijke regeling voor 2006-2009. Deelname aan de levensloopregeling is een wettelijk recht. Met de invoering van de levensloopregeling vervallen de financieringsregeling loopbaanonderbreking en de afdrachtvermindering betaald ouderschapsverlof; de bestaande fiscale verlofspaarregeling zal in de levensloopregeling opgaan. Het opgebouwde vermogen in de levensloopregeling kan ook gebruikt worden voor aanvulling van het ouderdompensioen.

De levensloopregeling is een fiscale spaarregeling op basis van de omkeerregel. De inleg is aftrekbaar voor de loonheffing, de uitkering is belast en het opgebouwde vermogen is vrijgesteld van de forfaitaire rendementsheffing. Er zijn wel premies werknemersverzekeringen verschuldigd over de inleg; hier staat recht op een hogere uitkering tegenover. De regeling wijkt op dit punt af van die voor spaarloon en pensioen- en VUT-premies. Werknemers mogen niet in één jaar zowel in de levensloopregeling als in de spaarloonregeling inleggen.

Opnamen uit levensloop gelden als inkomen uit tegenwoordige dienstbetrekking, waardoor er recht bestaat op arbeidskorting en combinatiekorting.<sup>1</sup> Bovendien kan, indien de werkgever

<sup>1</sup> Bij opnamen op grond van de levensloopregeling hebben mensen van 58 jaar en ouder recht op de verhoogde arbeidskorting, zelfs indien de regeling wordt gebruikt voor prepensioen.

deze mogelijkheid biedt, worden deelgenomen aan de spaarloonregeling. Uitkeringen van VUT en prepensioen gelden als inkomen uit vroegere dienstbetrekking; hierbij bestaat geen recht op arbeidskorting en combinatiekorting en kan niet worden deelgenomen aan spaarloon.

### 3.2 Verwacht gebruik van de levensloopregeling

De levensloopregeling zal naar verwachting vooral gebruikt worden voor (pre)pensioen en in mindere mate voor andere vormen van verlof, zoals ouderschapsverlof en zorgverlof. Hiervoor zijn meerdere argumenten. Ten eerste blijkt het voordeel van de levensloopregeling relatief beperkt te zijn bij kortdurend verlof.<sup>2</sup> Ten tweede beschikken oudere werknemers naar verwachting over meer financiële ruimte om te sparen voor verlof dan jongere werknemers. Ten derde wordt bij de bestaande regelingen veel meer gespaard voor (pre)pensioen dan voor andere vormen van verlof.<sup>3</sup>

Verondersteld is dat een bedrag ter omvang van een kwart van de huidige premies voor prepensioen en VUT via de levensloopregeling onder de omkeerregel wordt gebracht. Een deel van de werknemers zal de levensloopregeling gebruiken voor financiering van vervroegde uittreding; andere werknemers zullen de regeling gebruiken voor extra verhoging van hun (pre)pensioen of voor vermindering van de belastingdruk.<sup>4</sup> Gezien de ervaringen met spaarloon en lijfrente (met name de basisaftrek die gold tot 2003) is het aannemelijk dat vooral werknemers met hogere inkomens en/of veel vermogen van de regeling gebruikmaken. Hiermee kunnen zij in een deel van de gevallen het inkomen tegen een lager marginaal tarief laten belasten en/of forfaitaire rendementsheffing ontlopen.

Verondersteld is dat de inleg wegens andere vormen van verlof even hoog is als in de fiscale verlofspaarregeling. De tijdelijke ouderschapsverlofkorting maakt deelname aan de levensloopregeling in de jaren 2006 tot en met 2009 aantrekkelijk. Het kabinet veronderstelt bij de bepaling van het budgettaire beslag van de levensloopregeling dat 65 000 werknemers gemiddeld 35 werkdagen de ouderschapsverlofkorting zullen ontvangen. Dit aantal werknemers ligt iets lager dan het aantal werknemers dat in 2003 ouderschapsverlof heeft genomen; dit betreft 73 000 mensen, ofwel 27% van de rechthebbenden.<sup>5</sup> Bij een deel van deze werknemers

<sup>2</sup> Bij verlof van drie maanden of korter per jaar is gebruik van de spaarloonregeling aantrekkelijker dan van de levensloopregeling; zie Jongen en Kooiman (2004). Echter niet alle werkgevers bieden de mogelijkheid deel te nemen aan spaarloon, terwijl alle werknemers wel recht hebben op deelname aan levensloop.

<sup>3</sup> Een relativering hierbij is dat besparingen voor (pre)pensioen voor individuele werknemers een gedwongen karakter hebben. De vrijwillige besparingen voor (pre)pensioen, zoals via lijfrente, waren ook omvangrijk, zeker voordat de aftrekbaarheid hiervan beperkt werd in 2001 en 2003.

<sup>4</sup> De beperking van de aftrekbaarheid van premie voor lijfrente in 2001 en 2003 had een budgettair beslag van 680 mln euro. Dit betreft overigens niet alleen werknemers. Dit indiceert dat belastingplichtigen ook zonder beperking van de faciliteit voor VUT en prepensioen gebruik zullen maken van een fiscale faciliteit die gebaseerd is op de omkeerregel.

<sup>5</sup> Zie CBS/SCP(2004).

wordt het ouderschapsverlof (gedeeltelijk) doorbetaald.<sup>6</sup> De introductie van de ouderschapsverlofkorting maakt het voor werknemers die nu niet in aanmerking komen voor doorbetaling aantrekkelijker om ouderschapsverlof op te nemen.<sup>7</sup> Het vervallen van de afdrachtskorting betaald ouderschapsverlof voor werkgevers zet bestaande cao-afspraken over doorbetaald ouderschapsverlof mogelijk onder druk. Indien de nieuwe korting niet opweegt tegen het effect van een eventuele versoering of afschaffing van de doorbetaling, wordt het opnemen van verlof voor deze werknemers minder aantrekkelijk. Per saldo zal de opname van ouderschapsverlof naar verwachting tijdelijk toenemen. Bij de bepaling van het budgettaire beslag is verondersteld dat niet iedereen met ouderschapsverlof deelneemt aan de levensloopregeling.

### 3.3 Budgettaire effecten

Gebruik van de levensloopregeling voor prepensioen vermindert de opbrengsten van de loonheffing. Evenals in paragraaf 2 is gerekend met een tariefsverschil van 12%-punt. Het budgettaire beslag van de levensloopregeling is geraamd conform het beslag van de bestaande fiscale verlofspaarregeling. Voor de ouderschapsverlofkorting is aangesloten bij de raming van het kabinet.

De introductie van de levensloopregeling leidt tot een besparing bij de spaarloonregeling, aangezien werknemers niet in hetzelfde jaar mogen inleggen op beide regelingen. Het budgettaire effect van anticumulatie spaarloon wordt door het CPB lager ingeschat dan door het kabinet. Dit komt vooral doordat verondersteld wordt dat werknemers er rekening mee houden dat het fiscaal gezien aantrekkelijker is om in een bepaald jaar veel in te leggen in levensloop en in andere jaren deel te nemen aan spaarloon, dan meerdere jaren weinig in te leggen en niet deel te nemen aan spaarloon. Bovendien heeft het CPB, anders dan het kabinet, rekening kunnen houden met de verhoging van de eindheffing spaarloon voor werkgevers in de motie Verhagen c.s..<sup>8</sup>

Het budgettaire beslag van de levensloopregeling corresponderend met deze uitgangspunten is vermeld in tabel 3.1. Het budgettaire beslag volgens de uitgangspunten van het kabinet is

<sup>6</sup> Uit de evaluatie van de wet op het ouderschapsverlof bleek dat 70% van de mannen en minder dan de helft van de vrouwen met ouderschapsverlof een (gedeeltelijke) vergoeding kreeg; zie Grootsholte et al., (2000).

<sup>7</sup> Het SCP meent dat de tijdelijke ouderschapsverlofkorting een impuls zal zijn voor opname van ouderschapsverlof door mannen. Zie Keuzenkamp (2004).

<sup>8</sup> Werknemers zullen naar verwachting niet ieder jaar stortingen doen, omdat er een maximum bestaat voor het opgebouwde vermogen en omdat niet tegelijk deelgenomen aan spaarloon. Het aantal werknemers dat gedurende de loopbaan deelneemt aan levensloop zal dus groter zijn dan het aantal werknemers dat per jaar een storting doet. Werknemers kunnen bijvoorbeeld acht jaar deelnemen aan spaarloon en vervolgens vier jaar aan levensloop. Het verlies aan netto-inkomen door een hoge storting in levensloop kunnen ze compenseren door niet te storten in spaarloon en door vrijgevalle bedragen van twee eerdere jaren spaarloon aan te wenden. Voor werknemers die niet deelnemen aan spaarloon, bijvoorbeeld omdat hun werkgever deze mogelijkheid niet biedt, zijn er geen nadelen aan kleinere jaarlijkse stortingen.



vermeld in tabel 3.2. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat een gedeelte van het budgettaire beslag reeds is gereserveerd bij het Belastingplan 2004.

<b>Tabel 3.1 Budgettair beslag levensloopregeling volgens CPB</b>						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	mln euro					
<b>Gebruik levensloop</b>						
Gebruik voor prepensioen	- 475	- 495	- 515	- 535	- 555	- 575
Gebruik voor overig verlof	- 125	- 165	- 160	- 155	- 155	- 155
Ouderschapsverlofkorting	- 70	- 70	- 70	- 70	0	0
<b>Totaal</b>	<b>- 670</b>	<b>- 730</b>	<b>- 745</b>	<b>- 760</b>	<b>- 710</b>	<b>- 730</b>
<b>Financiering</b>						
Huidige fiscale verlofregeling	125	165	160	155	155	155
Anticumulatie spaarloon	15	20	25	30	30	30
<b>Budgettair effect (netto)</b>	<b>- 530</b>	<b>- 545</b>	<b>- 560</b>	<b>- 575</b>	<b>- 525</b>	<b>- 545</b>

<b>Tabel 3.2 Budgettair beslag levensloopregeling volgens kabinet</b>						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	mln euro					
<b>Gebruik levensloop</b>						
Gebruik voor prepensioen en overig verlof	- 525	- 605	- 680	- 695	- 665	- 675
Ouderschapsverlofkorting	- 70	- 70	- 70	- 70	0	0
<b>Totaal</b>	<b>- 595</b>	<b>- 675</b>	<b>- 750</b>	<b>- 765</b>	<b>- 665</b>	<b>- 675</b>
<b>Financiering</b>						
Huidige fiscale verlofregeling	125	165	160	155	155	155
Anticumulatie spaarloon	75	95	115	130	130	130
<b>Budgettair effect (netto)</b>	<b>- 395</b>	<b>- 415</b>	<b>- 475</b>	<b>- 480</b>	<b>- 380</b>	<b>- 390</b>

## 4 Effecten arbeidsparticipatie

### 4.1 Basispad zonder kabinetsvorstel

In de langetermijnsenario's van het CPB (2004b) wordt rekening gehouden met de omzetting van VUT-regelingen naar schema's waarin actuariel neutraal wordt omgerekend. Deze omzetting leidt tot een hogere arbeidsparticipatie van oudere werknemers, doordat langer doorwerken financieel aantrekkelijker wordt gemaakt. Ook is rekening gehouden met het effect

van de verminderde instroom in de WAO. Daarnaast neemt de arbeidsparticipatie van oudere werknemers toe doordat eerdere cohorten van vrouwen met een relatief lage participatiegraad worden vervangen door cohorten die een relatief hoge participatiegraad kennen.<sup>9</sup> Dit resulteert in een participatiegraad van 45 à 49% in 2010, en 47 à 59% in 2020, al naar gelang het gevolgde scenario.

	2000	2010	2020
Regional Communities	0,36	0,45	0,47
Strong Europe	0,36	0,46	0,52
Transatlantic Market	0,36	0,48	0,56
Global Economy	0,36	0,49	0,59

<sup>a</sup> De vier scenario's corresponderen met de Europese scenario's in De Mooij en Tang (2004), die dienen als uitgangspunt voor de lange-termijnstudie (CPB, 2004b).

In tabel 4.1 is verondersteld dat de omzetting van VUT- naar prepensioenregelingen een lineair verloop kent tussen de jaren 2000 en 2020. Er zijn indicaties dat de omzetting in werkelijkheid sneller verloopt (Arbeidsinspectie, 2004). Voor het effect op de arbeidsparticipatie van ouderen is van belang hoe snel de regelingen actuarieel neutraal worden. Daarin bestaat weinig inzicht, omdat overgangsregelingen veelal nog kenmerken van de oude VUT-regelingen behouden; voor een overzicht zie Soede en Bijkerk (2003). Indien actuarieel niet-neutrale regelingen sneller verdwijnen dan hier is aangenomen kan de toename van de arbeidsparticipatie tot het niveau van 2020 nog iets sneller plaatsvinden dan in tabel 4.1 is weergegeven.

## **4.2      Effect kabinetsvoorstel zonder uitwijkgedrag**

De levensloopregeling vervangt enkele reeds bestaande fiscaal gefacilieerde arrangementen voor tussentijds verlof. In paragraaf 3.2 is aangegeven dat gebruik van de regeling voor ouderschapsverlof enigszins zou kunnen toenemen. Toenemend gebruik voor andere vormen van tussentijds verlof wordt niet voorzien. Uit dien hoofde is er geen effect op het arbeidsaanbod te verwachten. Wel kan de levensloopregeling worden gebruikt als alternatieve of aanvullende mogelijkheid om voor prepensioen te sparen.

Het effect van de afschaffing van de fiscale faciëring van VUT en prepensioen zal afhangen van de mate waarin de maatregel door sociale partners wordt ontweken of gerepareerd. In deze en de volgende paragraaf worden daarom twee uitersten beschreven: geen uitwijking en maximale uitwijking. De werkelijkheid zal hier ergens tussen liggen. In CPB (2004a) zijn drie scenario's uitgewerkt voor de reactie van de sociale partners als niet wordt uitgeweken naar

<sup>9</sup> Zie Roodenburg en Van Vuuren (2004) voor een verdere beschrijving.

ouderdomspensioen. Hier baseren we ons op het scenario<sup>10</sup> aangeduid met *accepteren*. Daarbij wordt aangenomen dat gezinnen *in netto termen* evenveel premie blijven inleggen als voor de afschaffing van de fiscale facilitiëring. Werknemers behouden zo tijdens hun werkzame leven hetzelfde netto beschikbare inkomen als voorheen. Als gevolg van het wegvallen van de fiscale facilitiëring resulteert wel een prepensioenvoorziening die een kwart lager is, zie Kooiman *et al.*, 2003, blz. 6.

Voor jongere werknemers impliceert de afschaffing van de fiscale facilitiëring een lastenverzwaring op arbeid.<sup>11</sup> Zij zien hun totale beloning achteruit gaan, doordat zij per gewerkt uur minder prepensioen opbouwen. Dit leidt tot een vermindering van hun arbeidsaanbod. Waarschijnlijk is dit effect niet erg sterk voor jongeren, omdat zij nog relatief weinig waarde hechten aan de verplichte prepensioenbesparingen<sup>12</sup> - en dus ook relatief ongevoelig zijn voor de (vermindering van de) fiscale subsidie die daarmee samenhangt. Voor ouderen zijn er twee effecten. Het eerste is identiek aan dat voor jongeren: ook voor hen levert werken minder op, zodat hun arbeidsaanbod afneemt. Daarenboven beschikken zij over een kleinere opgebouwde prepensioenvoorziening. Als gevolg daarvan zullen zij het tijdstip van uittreden soms moeten of willen uitstellen. Per saldo zal het arbeidsaanbod van ouderen hierdoor licht kunnen toenemen. Het effect op het macro-arbeidsaanbod (jongeren plus ouderen) is onzeker: onder de veronderstelling dat het effect op het arbeidsaanbod van ouderen overheerst kan het positief zijn, ondanks het feit dat hier sprake is van een lastenverzwaring op arbeid.<sup>13</sup> Het effect is klein in verhouding tot de omvang van het effect van de overgang van actuaireel niet-neutrale naar neutrale regelingen.

Ten opzichte van de analyse in CPB (2004a) zijn er twee aanvullingen. Het verlies van de fiscale subsidie op de opbouw van een prepensioenvoorziening kan door werknemers (deels) vrijwillig worden opgevangen door deelname aan de levensloopregeling. Immers deze faciliteit biedt een vervangende mogelijkheid om fiscaal gunstig voor prepensioen te sparen. Het effect

<sup>10</sup> De beide andere scenario's, *repareren* en *afschaffen*, zijn onder de gegeven omstandigheden weinig relevant, zodat deze hier verder niet worden uitgewerkt. Het scenario *repareren* veronderstelt dat de premies omhoog gaan teneinde het oude ambitieniveau van de regeling te handhaven. Verslepen is hiervoor echter een veel aantrekkelijker alternatief. Geheel afschaffen van de collectieve vervroegde uittredingsregelingen is een weinig waarschijnlijke uitkomst van het lopende proces.

<sup>11</sup> In CPB (2004a) wordt dit gecompenseerd doordat de hogere belastingopbrengst op prepensioenbesparingen wordt teruggegeven in de vorm van een verlaagd belastingtarief op arbeid. Aangezien het wetsvoorstel VPL hierin niet voorziet wordt deze veronderstelling hier losgelaten; de redenering volgt dan Kooiman *et al.* (2003).

<sup>12</sup> Zie bijvoorbeeld Attanasio en Rohwedder (2003).

<sup>13</sup> Onder de modelveronderstellingen van de recent door het CPB gepubliceerde pensioenstudie (Westerhout *et al.*, 2004) zou een negatief saldo voor het macro arbeidsaanbod resulteren omdat daar het inkomenseffect nihil verondersteld is en economische agenten volledig rationeel (onder perfect foresight) calculeren; zie in genoemde studie bijvoorbeeld het negatieve werkgelegenheidseffect van de variant 'versobering' waarbij het ambitieniveau van de pensioenregeling wordt teruggebracht van 70% naar 60% (tabel 4.5, blz.87). Deze veronderstellingen zijn hier genuanceerd: jongeren gedragen zich door kortzichtigheid, onwetendheid of zorgeloosheid wellicht niet rationeel, en het inkomenseffect speelt bij ouderen wel een rol. Per saldo is de uitkomst dan onzeker.

kan daardoor wat kleiner worden. De tweede aanvulling betreft de overgang van VUT- naar prepensioenregelingen. Op het basispad vindt deze overgang geleidelijk plaats tot 2022, zie paragraaf 4.1. Onder het wetsvoorstel zijn VUT-regelingen na 2011 dusdanig onaantrekkelijk dat aangenomen mag worden dat deze dan geheel zullen zijn verdwenen. Deze versnelling van de omzetting van VUT naar prepensioen impliceert een versnelde afbouw van de actuariële niet-neutraliteit die VUT-regelingen eigen is. De daarmee samenhangende prikkel tot vervroegd uittreden verdwijnt daardoor wat sneller, en de toename van het arbeidsaanbod van ouderen wordt zo eerder in de tijd bereikt. Omdat het wetsvoorstel werknemers van 55 jaar en ouder ontziet betreft het hier alleen de voorzieningen voor werknemers jonger dan 55 jaar.

### **4.3 Effect kabinetsvoorstel inclusief uitwijkgedrag**

In de voorgaande subparagraaf is aangegeven dat ook zonder uitwijkgedrag het effect van de afschaffing van de fiscale facilitatie op het macro-arbeidsaanbod waarschijnlijk beperkt is. Dit effect vermindert nog wanneer er wél wordt uitgeweken naar regelingen die fiscaal gefacilieerd blijven. In het extreme geval dat de bestaande voorziening integraal zou worden verslept naar ouderdomspensioen en levensloopsparen, verandert er niets aan de uittredingsvoorwaarden voor oudere werknemers die aan de vooravond van hun vervroegde pensionering staan. Evenmin verandert er in dat geval in verwachting iets aan de hoogte van de benodigde premies. Werknemers blijven zo bij de opbouw van hun uittredingsvoorziening ten volle profiteren van de fiscale facilitatie, die zij eerder reeds genoten (zij het nu onder een ander etiket). Er is dienovereenkomstig onder dit extreme scenario geen effect op het arbeidsaanbod te verwachten.

Onder de eerder vermelde veronderstelling dat 75% van de bestaande voorziening verslept zou kunnen worden naar collectieve pensioenregelingen moet de overige 25% individueel worden ondergebracht in de levensloopregeling. Omdat hierbij sprake is van vrijwilligheid is het onwaarschijnlijk dat het gehele spaartekort wordt opgevuld: verslepen van dit restant gebeurt dan onvolledig. De ‘verdunding’ van het effect van het wetsvoorstel op de arbeidsparticipatie als gevolg van uitwijkgedrag wordt daarmee vooral bepaald door de mate waarin sociale partners bestaande VUT- en prepensioenregelingen zullen onderbrengen bij collectieve ouderdomspensioenregelingen.

### **4.4 Effect spaar-VUT**

De overgangsregeling van het wetsvoorstel ontziet werknemers van 55 jaar en ouder. Voor deze groep houdt het wetsvoorstel daarom geen prikkel in tot versnelde omzetting naar neutrale uittredingsregelingen. Een spaar-VUT kan deze prikkel alsnog toe voegen: voor 55+-werknemers ontstaat daardoor met onmiddellijke ingang een neutrale uittredingsregeling. Als

zij daardoor besluiten langer door te werken is er in vergelijking met het basispad sprake van een tijdelijk verhoogd arbeidsaanbod gedurende de komende 6 jaar.<sup>14</sup> De omvang van deze impuls hangt af van de omvang van de groep die de komende jaren zonder spaar-VUT nog onder niet-neutrale financiële condities kan uittreden. De komende tijd zullen naar verwachting jaarlijks meer dan 85 000 werknemers gebruik maken van vervroegde uittrappingsregelingen. Tentatief kan uit de beschikbare gegevens worden geschat dat hiervan een kwart nog onder VUT, of VUT-achtige regelingen vallen. Invoering van de spaar-VUT voor deze groep betekent dat zij hun uitreden deels zullen willen uitstellen. In welke mate dat zal gebeuren is onzeker; gemiddeld zou deze groep tussen een half jaar en anderhalf jaar langer kunnen doorwerken<sup>15</sup>. Gedurende een periode van 6 jaar zou daardoor het arbeidsaanbod 10 à 30 000 personen hoger zijn dan op het basispad.

#### 4.5 Effect deeltijdprepensioen

Er zijn twee varianten:

1. Men gaat in deeltijd werken en vult het inkomen aan met een gedeeltelijke prepensioen-uitkering.
2. Men gaat volledig met prepensioen, en behoudt de mogelijkheid daarnaast te blijven werken.

In algemene zin kan gesteld worden dat het wegnemen van institutionele belemmeringen tot doorwerken het arbeidsaanbod zal vergroten. Over de omvang van dit effect is echter weinig bekend. PGGM kent sinds 1 januari 2001 de tweede variant. Hiervan werd in 2002 door 10% van de vroeg-gepensioneerden gebruik gemaakt; deze groep werkt gemiddeld in 40% deeltijd door (Janssen, 2003).

<sup>14</sup> Omdat het uitsluitend de groep van 55+-werknemers betreft is er geen structureel effect. Verondersteld is dat het wetsvoorstel effectief hetzelfde bereikt voor de groep van 55--werknemers, zoals besproken in paragraaf 4.2.

<sup>15</sup> Lopend CPB-onderzoek indiceert dat de volledige overgang van de VUT-regelingen die voor 1997 golden naar de toekomstige prepensioenregelingen een effect in de orde van 2 jaar langer doorwerken zou kunnen hebben, zie Euwals *et al.* (2004). Dit effect is een gevolg van de combinatie van versoering van de regelingen én het actuarieel neutraal maken ervan. Invoeren van de spaar-VUT houdt uitsluitend actuarieel neutraal maken in, en geen versoering. Ook zijn de onderzoeksresultaten nog prematuur. Daarom wordt een ruime marge aangegeven.

## Verwijzingen

Arbeidsinspectie, 2004, Voorjaarsrapportage CAO-afspraken 2004. Den Haag: Ministerie van SZW.

O. Attanasio en S. Rohwedder (2003), Pension Wealth and Household Saving: Evidence from Pension Reform in the United Kingdom. *American Economic Review*, 93, 1499-1521.

CPB, 2004a, Afschaffing fiscale facilitatie prepensioen: effect op het arbeidsaanbod. Hoofdstuk 6.2 in: *Centraal Economisch Plan 2004*. Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB, 2004b, *Vier vergezichten op Nederland*. Den Haag: Centraal Planbureau. *nog te verschijnen*.

R. Euwals, D.J. van Vuuren en P. Wolthoff, 2004, Prepensioen en arbeidsparticipatie ouderen, CPB memorandum. Den Haag: Centraal Planbureau. *nog te verschijnen*.

C. van Ewijk, B. Kuipers, H. ter Rele, M. van de Ven en E. Westerhout, 2000, *Ageing in the Netherlands*. Den Haag: Centraal Planbureau.

M. Grootsholte, J.A. Bouwmeester en P. de Klaver (2000). Evaluatie Wet op ouderschapsverlof. Onderzoek onder rechthebbenden en werkgevers. Eindrapport. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

M. Janssen, 2003, *Een mooie eindsprint*. Breukelen: Nyfer.

S. Keuzenkamp (red.), Een EER voor de levensloopregeling, SCP, Den Haag, 2004.

P. Kooiman, A. Nieuwenhuis, M. van de Ven en F. Suijker, 2003, Afschaffing fiscale facilitatie van prepensioensparen, CPB memorandum 76. Den Haag: Centraal Planbureau

R. de Mooij en P. Tang, 2004, *Four futures of Europe*. Den Haag: Centraal Planbureau.

H. Roodenburg en D. van Vuuren, 2004, Arbeidsaanbod in de lange termijn scenario's voor Nederland, CPB Memorandum. Den Haag: Centraal Planbureau. *nog te verschijnen*.

A. Soede en W. Bijkerk, 2003, *De VUT voorbij? Pensioen en ouderenparticipatie*. Breukelen: Nyfer.

E. Westerhout, M van de Ven, C. van Ewijk en N. Draper, Naar een schokbestendig pensioenstelsel; verkenning van enkele beleidsopties op pensioengebied, CPB-document 67. Den Haag: Centraal Planbureau.