

Datum : 5 oktober 2004
Aan : Vaste commissie voor Financiën, 2e Kamer

Bijdrage hoorzitting VUT/prepensioen-levensloop 11-10-2004

Het wetsvoorstel behelst drie elementen die achtereenvolgens kort worden besproken.

1 Introductie levensloopsparen.

De fiscale facilitering van de voorgestelde levensloopspaarregeling biedt nauwelijks financieel voordeel voor tussentijds verlof korter dan 1 jaar. De reeds bestaande fiscale middelingsregeling gecombineerd met de spaarloonregeling is in veel gevallen financieel aantrekkelijker dan deelname aan de levensloopspaarregeling. Het CPB verwacht daarom dat de regeling vooral gebruikt zal worden als vervangende of aanvullende prepensioenspaarregeling voor bemiddelde ouderen.

Toelichting

Zie E. Jongen en P. Kooiman, Voorgenomen levensloopregeling biedt weinig voordeel, Economisch Statistische Berichten, 19-3-2004, p. 129-131.

2 Afschaffing fiscale facilitering VUT/prepensioen

Het effect van de afschaffing van de fiscale facilitering (AFF) zal vooral afhangen van de reactie van de sociale partners. Gezien de inmiddels gespannen verhouding tussen kabinet en sociale partners is de kans groot dat bestaande regelingen zoveel mogelijk verslept zullen worden naar regelingen die nog wel fiscaal gefacilieerd worden. De verruimde mogelijkheden voor opbouw van ouderdomspensioen bieden hiervoor relatief ruime mogelijkheden. Individuele huishoudens kunnen de levensloopspaarregeling als aanvullende fiscaal gefacilieerde prepensioenvoorziening inzetten. Het budgettaire effect van de AFF zal als gevolg van deze gedragsreacties van

sociale partners en huishoudens navenant verminderen. De ingeboekte opbrengst van de operatie is daarmee onzeker.

Toelichting

Zie CPB, Centraal Economisch Plan 2004, hoofdstuk 6.2, p. 148-159

3 Fiscaal ontmoedigen van omslagfinanciering

Omslagfinanciering van VUT/prepensioenregelingen wordt fiscaal ontmoedigd door het opleggen van een dubbele heffing: vanaf 1 januari 2006 worden zowel premies als uitkeringen van omslaggefinancierde (delen van) regelingen belast. Het kabinet schrijft aan omslagfinanciering sterk negatieve prikkels op de arbeidsparticipatie van ouderen toe. Dit element van het wetsvoorstel kan worden gekarakteriseerd als inzetten van het verkeerde middel voor het juiste doel. In sommige regelingen is nog sprake van een hoge impliciete belasting op langer doorwerken (hoge subsidie op vervroegd uittreden). In het licht van de Lissabon-agenda is bestrijding van deze verstoring van de arbeidsparticipatiebeslissing van ouderen een legitieme kabinetsdoelstelling. De verstoring staat evenwel los van de financieringswijze (omslag versus kapitaaldekking). Neutrale regelingen kunnen gericht, en met minder verstoring worden verkregen door omzetting naar een **Spaar-VUT**, waarbij aanspraken bij langer doorwerken niet vervallen. Omdat deze wijziging zonder overgangsrecht kan ingaan wordt tevens een belangrijke versnelling van het positieve effect op de arbeidsparticipatie van ouderen bereikt.

Toelichting

Klassieke VUT-regelingen kennen een hoge impliciete belasting op doorwerken na de VUT-gerechtigde leeftijd; ze werken daardoor sterk verstoring op het arbeidsaanbod van ouderen. De impliciete belasting vloeit voort uit het feit dat doorwerken verlies van VUT-rechten over de doorgewerkte periode met zich meebrengt. Het verlies van VUT-rechten is van dezelfde orde van grootte als de opbrengst van doorwerken; per saldo levert doorwerken daarom nauwelijks iets extra op. Anders gezegd: extra vrije tijd (uittreden) is heel erg goedkoop. Om deze reden zijn VUT-regelingen gekarakteriseerd als “an offer you cannot refuse”. Er wordt onder deze regelingen dan ook weinig doorgewerkt. Deze sterke verstoring van de arbeidsparticipatie van ouderen wordt voorkomen wanneer VUT-rechten niet langer vervallen bij doorwerken, maar opgespaard kunnen worden voor een hogere (pensioen)uitkering later.

In het kader van het pensioenconvenant van 1997 worden VUT-regelingen geleidelijk omgezet in kapitaalgedekte prepensioenregelingen, die niet langer verstoring werken. Het wetsvoorstel associeert de sterk negatieve prikkels van de VUT met de omslagfinanciering van deze regeling.

Dit is theoretisch en feitelijk onjuist. Negatieve prikkels op het arbeidsaanbod van ouderen vloeien niet voort uit de financieringswijze. Ook onder omslagfinanciering zijn neutrale schema's heel goed mogelijk, en deze zijn in de pensioenpraktijk ook ruimschoots voorhanden.

Voor wat betreft de pensioenpraktijk kan bijvoorbeeld gewezen worden op de prepensioenregeling FPU van het ABP en het Zweedse ouderdomspensioenstelsel. De FPU regeling van het ABP is sinds 1 januari 2003 neutraal. Bij korter of langer doorwerken wordt de prepensioenaanspraak actuariael neutraal herrekend. Men verliest geen pensioenvermogen door langer door te werken; de regeling kent daarmee niet langer een financiële prikkel tot vervroegd uittreden. De regeling is echter nog steeds grotendeels omslaggefinancierd. De vergelijkbare prepensioenregeling van het PGGM is inmiddels afgefinancierd (omgezet naar kapitaaldekking), en ook daar wordt actuariael neutraal herrekend bij korter of langer doorwerken. De financiële prikkels tot doorwerken zijn bij beide fondsen identiek; het verschil in financieringswijze is hiervoor volledig irrelevant. Het is op economische gronden moeilijk verdedigbaar waarom de ABP-deelnemers onder een fiscale strafheffing gebracht moeten worden, waar dat bij de PGGM-deelnemers niet gebeurt.

Het Zweedse NDC-stelsel is tegelijk volledig omslaggefinancierd, en volledig neutraal. Werknemers beschikken daar over een virtuele spaarpot, waarin hun gehele pensioenaanspraak actuariael neutraal wordt geadministreerd alsof er sprake was van een zelf gespaard vermogen. De systematiek van de FPU-regeling van het ABP en van het Zweedse NDC stelsel zijn voorbeelden van wat hiervoor is aangeduid als Spaar-VUT: omslaggefinancierd, maar zonder negatieve financiële prikkels op de arbeidsparticipatie van ouderen.

Het fiscaal ontmoedigen van omslagfinanciering moet in het licht van het bovenstaande als een paardenmiddel gekwalificeerd worden. Het zet een gecompliceerde en delicate ombouwoperatie naar kapitaaldekking, die reeds jarenlang gaande is, onnodig onder druk. Door resterende niet-neutrale regelingen administratief om te zetten in neutrale spaarbare VUT schema's kan het beoogde doel gericht worden bereikt. Dergelijke schema's kunnen zonder nadelige gevolgen voor het arbeidsaanbod van ouderen omslaggefinancierd zijn, en geleidelijk afgefinancierd worden, conform het pad dat hiervoor reeds door sociale partners is uitgezet. De voorgestelde Spaar-VUT kan dus worden gezien als een overgangsmaatregel.

Een versnelde affinanciering van bestaande omslaggefinancierde aanspraken, die het gevolg kan zijn van het wetsontwerp, impliceert een (tijdelijke) extra verhoging van pensioenpremies en/of vergroting van het dekkingstekort van pensioenfondsen, en zal daarmee de huidige problematiek van pensioenfondsen, en de daarachter liggende macro-economische verstoringen verder aanscherpen.

In het kader van het overgangsrecht handhaaft het wetsvoorstel de bestaande fiscale regelingen voor degenen die op 31 december 2005 57 jaar of ouder zijn (inmiddels in het debat met de 2^e Kamer teruggebracht tot 55 jaar). De kans is groot dat sociale partners dienovereenkomstig de bestaande regelingen voor 55-plus ongewijzigd zullen continueren. Dit betekent dat nog geruime tijd de sterk negatieve prikkels van de resterende niet-neutrale regelingen werkzaam zullen blijven. Het is immers juist de 55-plus groep die de komende jaren voor de uittredingsbeslissing komt te staan. Omzetting zonder onderscheid van alle niet kapitaalgedekte regelingen in een omslaggefinancierde Spaar-VUT, ook voor 55-plus, vermijdt dit uitstel. De positieve effecten van neutrale uittredingsbeslissingen op de arbeidsparticipatie van ouderen kunnen met onmiddellijke ingang worden geoogst.

Twee negatieve aspecten van de voorgestelde Spaar-VUT mogen niet onvermeld blijven. In de eerste plaats is er sprake van enige “deadweight loss”. Daarmee wordt bedoeld dat de kosten hoger zijn voor degenen die ook zonder de maatregel na hun VUT-gerechtigde leeftijd zouden doorwerken. Immers onder het bestaande regime verliezen zij hun VUT-rechten bij doorwerken, terwijl ze onder het voorgestelde spaarregime hun rechten behouden, en deze later alsnog zullen incasseren. Omdat echter weinig mensen doorwerken na hun VUT is dit verlies beperkt. Voor het ABP is dit kostenaspect in het verleden kennelijk geen reden geweest om van de invoering af te zien. Macro-economisch zijn er niet onbelangrijke inverdieneffecten wanneer de resterende niet-neutraliteit in bestaande regelingen met onmiddellijke ingang wordt opgeheven. Het is heel wel denkbaar dat deze inverdieneffecten per saldo groter zullen zijn dan de “deadweight loss” van de overgang op een tijdelijke Spaar-VUT.

Het tweede minpunt betreft de overdraagbaarheid bij baanwisseling. Het is lastiger om een niet-kapitaalgedekte aanspraak mee te nemen naar een ander pensioenfonds. In het kader van het voorliggende wetsvoorstel lijkt dit een argument van secundair belang. Het doel van het voorstel is immers vooral het vergroten van de arbeidsparticipatie van ouderen, en niet het vergroten van de arbeidsmarktflexibiliteit. De geleidelijke overgang op kapitaaldekking, die reeds gaande is, lost dit probleem bovendien op termijn vanzelf op.

Per saldo acht het CPB de voordelen van de introductie van een spaarbare VUT, als alternatief voor het in deze paragraaf besproken onderdeel van het wetsvoorstel, belangrijk groter dan de nadelen. Tevens kan daarmee worden tegemoet gekomen aan de kritiek van de Raad van State op de dubbele belastingheffing.

Voor alle duidelijkheid zij tot slot nog opgemerkt dat het voorgaande geenszins beoogt aan te geven dat de ingezette overgang van omslagfinanciering naar kapitaaldekking in de tweede

pijler van het pensioenstelsel onverstandig beleid is. In het licht van de opkomende vergrijzingsproblematiek is deze overgang nog steeds verdedigbaar: door schuldreductie wordt de druk op toekomstige generaties werkenden verminderd. Wel is het zo dat het CPB vanuit vergrijzingsoogpunt geen dwingende redenen ziet om deze overgang nu drastisch te versnellen, zoals het wetsontwerp kennelijk beoogt, en daarvoor het pensioenconvenant van 1997 open te breken. Het wetontwerp en de toelichting daarop geven hiervoor ook geen overtuigende aanknopingspunten.