

Datum : 27 september 2004
Aan : Ministerie van Financiën

De effecten van verhoging van de pensioneringsleeftijd

1 Inleiding

In de binnenkort te verschijnen Pensioenstudie van het CPB worden de effecten gepresenteerd van een verhoging van de pensioenleeftijd naar 67 jaar. Daarbij is de participatiegraad van 65- en 66-jarigen gelijk verondersteld aan de huidige participatiegraad van 64-jarigen, namelijk 8%. Het Ministerie van Financiën heeft het CPB gevraagd om de effecten eveneens door te rekenen ten opzichte van een basispad waarin de participatie van oudere werknemers op een hoger niveau ligt, namelijk op 30%. Deze notitie presenteert beide varianten.

2 Implementatie

De voornoemde pensioenstudie bestudeert een verhoging van de formele pensioenleeftijd met twee jaar naar 67, in twee stappen van een jaar.¹ De stappen vinden plaats in 2005 en 2015. Met de verhoging van de pensioenleeftijd wordt het opbouwpercentage zodanig verlaagd dat de (jaarlijkse) pensioenuitkering op hetzelfde niveau kan worden gehouden. Ook de andere sociale voorzieningen verschuiven mee: het recht op AOW begint later en het recht op WAO en WW loopt langer door. De berekening hanteert het uitgangspunt dat na het wegvallen van het recht op AOW en pensioen de populatie 65- en 66-jarigen zich over werk, WW, WAO, bijstand en VUT en prepensioen zal verdelen als de populatie 64-jarigen op dit moment. Onder dit uitgangspunt is het effect van een hogere pensioneringsleeftijd op het effectieve arbeidsaanbod beperkt, omdat de participatiegraad van 64-jaren op dit moment bijzonder laag is (in 2002 ongeveer 8 %).

¹ Het middelloonstelsel, ten opzichte waarvan we de wijziging van het pensioenstelsel bespreken, kent een formele pensioenleeftijd van 65 jaar. Tot die tijd betalen werknemers premies, na hun 65^e ontvangen ze een uitkering uit het pensioenfonds. De overgang in twee stappen van een jaar wordt mede gekozen omdat de modellering geen pensioenleeftijd van niet-gehele jaren toestaat. In de praktijk kan ervoor gekozen worden om de pensioenleeftijd jaarlijks een maand op te schuiven. Dit technische aspect heeft weinig consequenties voor de macro-economische effecten van de beleidsvariant.

In de variant verhoging pensioenleeftijd die voor het ministerie van Financiën is gemaakt, wordt aangenomen dat na de verhoging van de pensioneringsleeftijd de participatiegraad van mensen van 65 (respectievelijk 66) jaar 30% zal bedragen. Dit is gelijk aan de participatiegraad van 64-jarigen in het alternatieve basispad. De tegenhanger van de grotere arbeidsparticipatie is een minder groot beroep op VUT- en prepensioenregelingen. Het gebruik door 64-jarigen van WW, WAO en bijstand is in de twee varianten hetzelfde.

De varianten zijn berekend ten opzichte van een basisprojectie waarin sprake is van houdbare overheidsfinanciën. Als instrument is voor het consumptiebelastingtarief gekozen.² Budgettaire inderdieneffecten in de variant komen dan in een verlaging van het consumptiebelastingtarief tot uitdrukking.

3 Analyse

Door de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd dalen op middellange termijn de totale pensioenuitkeringen; er wordt immers minder jaren pensioen genoten. De verplichtingen van pensioenfondsen nemen af, waardoor de dekkingsgraad stijgt. De premie kan dan verlaagd worden. De daling van de pensioenpremies leidt tot een stijging van de opbrengsten van de inkomstenbelasting waardoor de overheid het tarief van de consumptiebelasting kan verlagen. Deze verlaging is mede mogelijk door de daling van de overheidsuitgaven: er wordt minder uitgegeven aan AOW, terwijl de bijstands-, werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitgaven niet navenant toenemen.

Tabel 3.1 Gecumuleerde effecten van een verhoging van de pensioenleeftijd in 2005 en 2015 gegeven een initiële participatie van 64- tot en met 66-jarigen van 8%^a

		2010	2015	2025	2050	2150
Premies pensioenfondsen (% loonsom)	D	- 2,5	- 1,5	- 1,7	- 1,8	- 1,8
Uitkeringen pensioenfondsen (% loonsom)	D	- 0,6	- 0,6	- 1,6	- 2,2	- 3,1
Dekkingsgraad	D	3,0	1,4	0,3	- 0,0	0,0
BBP (marktprijzen)	%	0,2	- 0,1	0,1	0,1	0,1
Werkgelegenheid bedrijven (arb.jrn.)	%	1,2	0,7	0,9	0,8	0,8
Consumptie	%	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1
Tarief consumptiebelasting	D	- 1,1	- 1,1	- 1,1	- 1,1	- 1,1

^a Alle cijfers zijn gemiddelden over de voorgaande vijf jaar; een D duidt op een absolute mutatie ten opzichte van het middelloonstelsel en een % op een relatieve mutatie.

² In het algemeen kan de overheid veel instrumenten hanteren om een houdbare begroting na te streven. Hier is voor een verandering van de consumptiebelasting gekozen, omdat deze ook op inactieven drukt en daardoor in principe de minste arbeidsmarktverstoring geeft.

Tabel 3.2 Gecumuleerde effecten op de overheidsuitgaven van een verhoging van de pensioenleeftijd in 2005 en 2015 gegeven een initiële participatie van 64- tot en met 66-jarigen van 8%

Variabelen		2010	2015	2025	2050	2150
		% BBP				
AOW	D	-0,32	-0,38	-0,89	-0,75	-0,81
WAO	D	0,11	0,14	0,33	0,29	0,30
Bijstand	D	0,02	0,02	0,05	0,04	0,04
Werkloosheid	D	0,03	0,03	0,07	0,06	0,06

Het arbeidsaanbod neemt autonoom toe (in twee stappen), maar ook endogeen. Het arbeidsaanbodeffect kan in vier effecten worden opgesplitst. In de eerste plaats de autonome toename van het arbeidsaanbod van 65- en 66-jarigen met ongeveer 0,2% in 2005, oplopend tot ongeveer 0,5% in 2015. Dit is tamelijk gering, gezien de omvang van deze bevolkingscohorten in de totale bevolking (2,4%). In de tweede plaats heeft de daling van het consumptiebelastingtarief een blijvend positief effect op de werkgelegenheid van ongeveer 1%. In de derde plaats worden er minder pensioenrechten opgebouwd, wat een negatieve invloed heeft op de werkgelegenheid van uiteindelijk 0,7%. Tenslotte daalt de inhaalpremie in de beginjaren doordat de dekkingsgraad stijgt, wat een positief effect op het arbeidsaanbod heeft. Dit effect ebt uiteindelijk weg. Per saldo stijgt de werkgelegenheid uiteindelijk met 0,8%. De bedrijven nemen het extra arbeidsaanbod van gezinnen op en gaan meer produceren³. Bovendien leidt dit extra arbeidsaanbod tot een grotere bestedingsruimte. Samen met de lagere belasting en premies maakt dit een hogere particuliere consumptie mogelijk.

Tabel 3.3 Gecumuleerde effecten van een verhoging van de pensioenleeftijd in 2005 en 2015 gegeven een initiële participatie van 64- tot en met 66-jarigen van 30%^a

		2010	2015	2025	2050	2150
Premies pensioenfondsen (% loonsom)	D	-2,4	-1,4	-1,7	-1,7	-1,7
Uitkeringen pensioenfondsen (% loonsom)	D	-0,6	-0,7	-1,6	-2,1	-3,0
Dekkingsgraad	D	2,7	1,2	0,4	-0,0	0,0
BBP (marktprijzen)	%	1	0,8	1,8	1,5	1,6
Werkgelegenheid bedrijven (arb.jrn.)	%	1,9	1,5	2,5	2,2	2,4
Consumptie	%	3,1	3,1	3,1	2,9	2,7
Tarief consumptiebelasting	D	-1,3	-1,3	-1,3	-1,3	-1,3

^a Alle cijfers zijn gemiddelden over de voorgaande vijf jaar; een D duidt op een absolute mutatie ten opzichte van het middelloonstelsel en een % op een relatieve mutatie.

³ Merk op dat deze positieve productie-ontwikkeling niet goed zichtbaar is in het BBP gemeten in marktprijzen. Dit komt door de daling van de indirecte belastingen.

De effecten van een verhoging van de pensioneringsleeftijd zijn groter bij een hogere participatiegraad van oudere werknemers. Dit wordt geïllustreerd door de tweede variant. Deze is berekend ten opzichte van een basisscenario waarin de participatiegraad van 64-jarigen 30% bedraagt in plaats van 8%.

Tabel 3.4 Gecumuleerde effecten op de overheidsuitgaven van een verhoging van de pensioenleeftijd in 2005 en 2015 gegeven een initiële participatie van 64- tot en met 66-jarigen van 30%

Variabelen		2010	2015	2025	2050	2150
		% BBP				
AOW	D	-0,34	-0,42	-0,95	-0,82	-0,89
WAO	D	0,08	0,1	0,25	0,22	0,23
Bijstand	D	0,01	0,01	0,03	0,03	0,03
Werkloosheid	D	0,01	0,02	0,04	0,04	0,04

Ook in deze variant neemt het arbeidsaanbod uiteindelijk belangrijk sterker toe dan de initiële toename als gevolg van het grotere aanbod van 65-plussers. Dit arbeidsaanbodeffect kan weer in vier effecten worden opgesplitst. In de eerste plaats de totale, autonome toename van het arbeidsaanbod met ongeveer 0,7% in 2005 wat oploopt tot ongeveer 1,9% in 2015. In de tweede plaats heeft de daling van het consumptiebelastingtarief een blijvend positief effect op de werkgelegenheid van ongeveer 1,2%. In de derde plaats vermindert de mogelijkheid om belastinggefacilieerd te sparen als je werkt, wat een negatieve invloed heeft op de werkgelegenheid van uiteindelijk 0,7%. Tenslotte daalt de inhaalpremie in het begin doordat de dekkingsgraad stijgt, wat een positief effect op het arbeidsaanbod heeft. Dit effect ebt uiteindelijk weg. Per saldo stijgt de werkgelegenheid uiteindelijk met 2,4%.

Vergelijken we de twee varianten, dan valt op dat het autonome effect grosso modo verviervoudigt Dit heeft direct te maken met het uitgangspunt ten aanzien van de arbeidsparticipatie van 64-jarigen in de uitgangssituatie. Verder valt op dat de endogene effecten die lopen via het consumptiebelastingtarief, fiscale subsidie op pensioensparen en inhaalpremie vrijwel onveranderd blijven. Deze effecten zijn het gevolg van het wegvallen van pensioen van twee cohorten waarin de twee varianten niet van elkaar verschillen. Dat de effecten op uitgavenquota aan AOW, WAO en werkloosheid niettemin verschillen, heeft te maken met noemereffecten: de mutatie van het BBP is in de tweede variant groter dan in de eerste variant.