



Centraal Planbureau

CPB Notitie

Aan: Ministerie van SZW

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

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

Contactpersoon

Datum: 10 juni 2011

Betreft: Sociaal akkoord aow en **Witteveenkader**

Samenvatting

Het voorstel voor een sociaal akkoord over de aow en de aanvullende pensioenen verbetert de houdbaarheid van de overheidsfinanciën met 0,7% bbp, indien het gebrek aan verankering wegens invoering na de kabinetsperiode wordt genegeerd. Dit blijkt uit een analyse door het CPB van een voorstel voor koppeling van de aow- en de pensioenrichtleeftijd aan de levensverwachting en van verhoging van de aow. In het voorstel stijgen de aow-leeftijd (in 2020, 2025 en 2040) en de pensioenrichtleeftijd in het Witteveenkader (in 2013, 2015 en 2030) in drie stappen naar 68 jaar. De aow wordt, naast de bestaande koppeling aan de cao-lonen, extra verhoogd. Dit wordt budgettair neutraal gefinancierd uit versobering van de bestaande mogelijkheid koopkrachttegemoetkoming voor oudere belastingplichtigen (mkob) en de ouderenkorting. De franchise in het Witteveenkader gaat, in lijn met de aow-uitkering, omhoog. Verder wordt een nieuwe inkomensafhankelijke ouderenkorting ingevoerd van maximaal 300 euro, deels gefinancierd uit het restant van de ouderenkorting en deels uit het budget voor arbeidsparticipatie (doorwerkbonus e.d.).

1 Voorstel voor aanpassing aow en pensioen

Het Ministerie van SZW heeft het CPB gevraagd de budgettaire effecten te bepalen van een voorstel voor een sociaal akkoord. Het voorstel omvat een verhoging van de aow-leeftijd, flexibilisering van de ingangleeftijd van de aow, verhoging van de aow met een kopje en aanpassing van de aftrekbaarheid van pensioenpremies (het Witteveenkader).

Verhoging aow-leeftijd

Vanwege de stijging van de levensverwachting wordt de aow-leeftijd in de komende drie decennia verhoogd naar 68 jaar volgens het tijdschema in tabel 1.1. Deze verhoging met drie jaar spoort ongeveer met de stijging van de resterende levensverwachting na 65 jaar in 2030 ten opzichte van het gemiddelde over 2000-2009, uitgaande van de CBS-cijfers van december 2008.

Tabel 1.1 Tijdpad voor verhoging aow-leeftijd

	aow-leeftijd
2020	66 jaar
2025	67 jaar
2040	68 jaar

Flexibele aow-leeftijd

De ingangleeftijd voor de aow wordt flexibel; de aow kan echter niet eerder worden opgenomen dan vanaf 65 jaar. Bij vervroegde ingang van de aow valt de jaarlijkse uitkering lager uit, bij latere ingang hoger. Voor de aanpassing van de uitkering geldt 6,5%-punt korting voor ieder jaar dat de aow wordt vervroegd en 6,5%-punt verhoging voor ieder jaar dat de aow wordt uitgesteld.

Verhoging van de aow

De aow-uitkering wordt, naast de bestaande koppeling aan de cao-lonen, extra verhoogd. De verhoging stijgt tussen 2013 en 2028 jaarlijks met 0,6%-punt van de aow-uitkering van een gehuwde. In 2028 bedraagt het kopje dus 9,6% van de bruto aow van een gehuwde; dit komt overeen met bijna 1000 euro per persoon per jaar (prijzen 2012). Het kopje is even hoog voor alleenstaanden en gehuwden. Bij vervroegde of uitgestelde opname van de aow wordt ook het kopje verlaagd of verhoogd. Het kopje wordt eerst gefinancierd uit afschaffing van de bestaande mogelijkheid koopkrachttegemoetkoming voor oudere belastingplichtigen (mkob), daarna uit verlaging van de ouderenkorting (in bruto termen). Verder wordt in 2020 een nieuwe inkomensafhankelijke ouderenkorting ingevoerd van maximaal 300 euro, die vanaf een belastbaar inkomen van 18.000 euro met 5% wordt afgebouwd. De nieuwe ouderenkorting wordt deels gefinancierd uit het resterende budget van de bestaande ouderenkortingen en deels uit een versobering van de (verhoogde) arbeidskorting voor oudere werknemers, de doorwerkbonus en/of de premiekorting voor oudere werknemers.

Witteveenkader

De aftrekbaarheid van de pensioenpremie, geregeld in het zogenaamde Witteveenkader, wordt beperkt door verhoging van de rekenleeftijd naar 66 jaar in 2013, 67 jaar in 2015 en 68 jaar in 2030. De maatregel resulteert in een lagere opbouw van nieuwe pensioenrechten, maar heeft geen effect op reeds opgebouwde rechten. De verhoging van de franchise is in lijn met de verhoging van de aow-uitkering. De maximale jaarlijkse opbouwpercentages (2,25% bij middelloon en 2% bij eindloon) blijven ongewijzigd.

2 Houdbaarheidseffect

Het plan voor verhoging van de aow-leeftijd heeft 2020 als beginjaar, dus ná de kabinetsperiode. Conform de systematiek die door het CPB is gehanteerd bij de doorrekening van verkiezingsprogramma's is de maatregel daarmee niet voldoende verankerd, waardoor in principe geen sprake is van verbetering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën als gevolg van de verhoging van de aow-leeftijd. De verhoging van de richtleeftijd voor aanvullende pensioenen zou echter al in 2013 ingaan, waarmee dit deel van de maatregel wél voldoende is verankerd.

Wanneer ten behoeve van de analyse over het probleem van de verankering wordt heengestapt (conform de CPB-analyse van het eerdere kabinetsvoorstel in december 2009), verbetert het voorstel over de aow en de aanvullende pensioenen de houdbaarheid van de overheidsfinanciën met 0,7% bbp; zie tabel 2.1.

Tabel 2.1 Houdbaarheidseffect sociaal akkoord over aow en Witteveenkader

	In % bbp
Minder aow-uitkeringen door hogere aow-leeftijd (netto)	0,8
Weglek overige sociale zekerheid (netto)	-0,1 à -0,2
Verhoging aow gefinancierd uit mkob en gebruteerde ouderenkorting	0,0
Beperking Witteveenkader door hogere pensioenleeftijd en hogere franchise	0,1
Hogere werkgelegenheid	0,2
Effect op opbrengsten box 3 en indirecte belastingen	0,0 à -0,1
Geleidelijke invoering	-0,2
Totaal houdbaarheidseffect	0,7

De kosten van de aow-uitkeringen nemen af door verhoging van de aow-leeftijd. Het aantal uitkeringsgerechtigden daalt door de verhoging van de aow-leeftijd naar 68 jaar in 2040. De opbrengst van 0,8% bbp is netto, dus inclusief de doorwerking naar de loon- en inkomstenheffing. Wegens weglek naar andere vormen van sociale zekerheid (onder andere ww, wia, wwv) valt de houdbaarheidsopbrengst 0,1 à 0,2% bbp lager uit. De aanpassing van de aow met ongeveer 6,5% per jaar vervroegde of uitgestelde opname is ongeveer actuair neutraal. Deze aanpassing corrigeert voor het feit dat de uitkering een jaar langer of korter duurt en voor het rendement dat in een jaar behaald kan worden (bovenop de jaarlijkse indexatie van de aow).¹ Er is wel enige prikkel tot selectief gebruik, waarbij mensen met een korte levensverwachting kiezen voor vervroegde opname en mensen met een lange levensverwachting voor uitstel. Een verhoging van 5,3% bij uitgestelde opname is actuair gezien aan de lage kant. Bij dit percentage is er weinig prikkel tot uitstel van de aow. Voor de houdbaarheid maakt de keuze tussen de twee varianten voor de aanpassingspercentages afgerond geen verschil.

De extra verhoging van de aow, die van 2013 tot en met 2028 jaarlijks oploopt met 0,6%-punt van de aow van een gehuwde, kan naar verwachting budgettair neutraal gefinancierd worden uit de bestaande mogelijkheid koopkrachttegemoetkoming voor oudere belastingplichtigen en de bestaande ouderenkorting (bruto).

De beperking van het Witteveenkader vermindert de kosten van de aftrekbaarheid van pensioenpremies met 10%. De versoering komt vooral door de verhoging van de pensioenrichtleeftijd naar 68 jaar in 2030. Ook de additionele verhoging van de franchise met 0,6% per jaar draagt enigszins bij. Een deel van de pensioenfondsen benut op dit moment echter niet volledig de mogelijkheden van het fiscale kader, dus deze

¹ In de CPB Notitie 'Actuariële neutrale korting bij vervroegde opname AOW', 14 oktober 2009, wordt geconcludeerd dat een omrekenpercentage van 8% ongeveer actuair neutraal is indien er bij vervroegde opname van de aow geen aow-premie verschuldigd is of hiervoor compensatie bestaat. In het huidige voorstel geldt er geen vrijstelling van aow-premie over vervroegd opgenomen aow, net als bij vervroegde opname van het aanvullend pensioen. De actuair neutrale korting valt hierdoor nu lager uit.

maatregel leidt mogelijk niet bij alle fondsen direct tot een versoering van de regeling. Het langer doorwerken als gevolg van de verhoging van de pensioenleeftijd verhoogt de kosten die gemoeid zijn met de pensioenpremieaftrek. De beperking van het Witteveen kader verbetert de houdbaarheid per saldo met 0,1% bbp.

Vanwege de verhoging van de aow- en de pensioenrichtleeftijd neemt de werkgelegenheid toe, mede door verschuiving van de sociaal-culturele norm rond pensionering. Door de flexibilisering van de aow valt het normeffect lager uit. Het langer doorwerken levert extra loon- en inkomstenheffing op. Hierbij is aangenomen dat de leeftijdsgrenzen die gelden voor de betaling van de aow-premie, het recht op de doorwerkbonus en de premiekorting voor oudere werknemers meeschuiven met de aow-leeftijd. De verschuiving van belastingvoordelen voor oudere werknemers (arbeidskorting of doorwerkbonus) naar aow-gerechtigden vermindert de prikkel tot arbeidsparticipatie. Per saldo stijgt de werkgelegenheid en dit verbetert de houdbaarheid met 0,2% bbp.

Door de versoering van de collectieve besparingen nemen de individuele besparingen toe. Dit verhoogt de opbrengsten van box 3. De vermindering van de pensioenuitkeringen leidt tot lagere opbrengsten aan indirecte belastingen. Per saldo is het effect op de belastingen 0,0 à -0,1% bbp. Door de geleidelijke invoering worden de maximale opbrengsten pas op lange termijn bereikt. Door discontering naar nu valt het houdbaarheidseffect 0,2% bbp lager uit.

Het totale effect van het voorgestelde sociaal akkoord over de aow en de aanvullende pensioenen verbetert de houdbaarheid van de overheidsfinanciën met 0,7% bbp, indien het gebrek aan verankering vanwege de late invoering wordt genegeerd.