

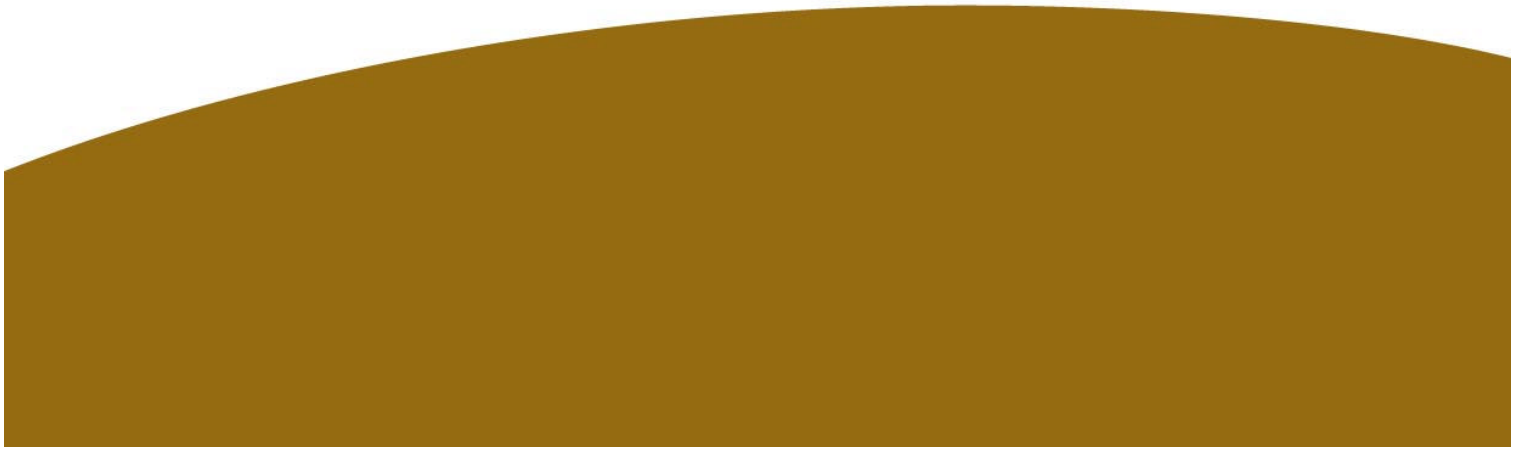


Network for Studies on Pensions, Aging and Retirement

Prof.dr. Casper van Ewijk

Pensioenen en de arbeidsmarkt

Short Notes 2005 - 010



Pensioenen e

Pensioenen en de arbeidsmarkt

n de arbeidsm

Prof. dr. Casper van Ewijk *Centraal Planbureau en Hoogleraar Macro-economie, Universiteit van Amsterdam*

arkt



Inleiding

In de afgelopen jaren is duidelijk geworden hoe groot de invloed is van pensioenfondsen op de Nederlandse economie. Niet alleen dragen de gespaarde pensioenvermogens bij aan de betrekkelijk milde vergrijzingsproblematiek van Nederland. Maar ook hebben de pensioenfondsen via de hoogte van de pensioenpremies een stevige greep op de arbeidsmarkt. Eerst waren de lage pensioenpremies in de jaren negentig van de vorige eeuw mede bepalend voor het internationaal bewonderde succes van de Nederlandse economie. Vervolgens vormden de noodzakelijke premieverhogingen een belangrijk obstakel voor het herstel van de Nederlandse economie na conjuncturele dip in de eerste jaren na de millenniumwisseling. Deze bijdrage gaat in op de effecten van pensioenpremies op de arbeidsmarkt. Eerst wordt op een rijtje gezet wanneer de pensioenpremies wel en niet verstorend zijn voor de arbeidsmarkt. Vervolgens wordt een kwantitatieve indicatie gegeven van de invloed van pensioenpremies op de Nederlandse economie.

Pensioenpremies in de wig?

Over de invloed van pensioenpremies op de arbeidsmarkt bestaan uiteenlopende opvattingen. Sommigen benadrukken dat pensioenpremies hetzelfde karakter hebben als belastingen op arbeid, met eenzelfde verstorend effect op de arbeidsmarkt. Pensioenpremies zijn in deze opvatting onderdeel van de 'wig' tussen bruto en nettolonen. Volgens anderen vormen pensioenen juist een belangrijke secundaire arbeidsvoorwaarde, die positief door werknemers wordt gewaardeerd. Premies mogen in deze visie daarom niet zomaar worden gelijkgesteld met een belasting. Integendeel, wanneer de waarde van het extra opgebouwde pensioen de premie overtreft, kunnen aanvullende pensioenen zelfs per saldo een gunstig effect hebben op de werkgelegenheid.

Waar de waarheid ligt tussen deze twee uitersten, hangt van een reeks van factoren af. Omdat voor het individu ook de opgebouwde pensioenrechten waarde vertegenwoordigen, behoort in ieder geval niet de gehele pensioenpremie tot de wig. Pensioenpremies kunnen worden opgevat als de prijs van een financiële titel, namelijk een aanspraak op een pensioenuitkering in de toekomst. Zo lang de waarde van deze titel opweegt tegen de betaalde premie, gaat het in feite om een marktconforme transactie, die geen invloed heeft de arbeidsbeslissing van de individuele werknemer. Dit is een essentieel verschil met belastingen, waar tegenover één extra euro belasting niet direct een hoger individueel profijt van de over-

heid staat. Alleen het deel van de premie waar geen waarde in de vorm van een hoger pensioen tegenover staat, maakt deel uit van de wig. Dit deel wordt de 'impliciete belasting' in de premie genoemd.

Een dergelijke impliciete belasting kan bijvoorbeeld ontstaan na een negatieve vermogensschok. In een defined benefit (DB)-stelsel is het dan noodzakelijk om gedurende enige tijd extra premies te heffen. Met deze zogenaamde 'inhaalpremies' dragen de actieve deelnemers bij aan het in stand houden van de uitkeringen aan gepensioneerden. Deze extra premies zijn voor de actieven vergelijkbaar met belastingen: er staat geen direct individueel profijt tegenover. Omgekeerd profiteren de actieven bij een positieve vermogensschok van lagere premies, die als een subsidie werken voor het aanbod van arbeid. Wanneer het fonds in evenwicht is en geen inhaalpremies hoeven te worden geheven, is de premie in beginsel gelijk aan de waarde van het opgebouwde pensioen. Er vindt dan geen overdracht naar anderen plaats en de impliciete belasting is nul. In zo'n wereld zijn pensioenpremies niet verstorend.

Weerbarstige praktijk

Helaas is de praktijk weerbarstiger dan de theorie. Er zijn verschillende redenen waarom pensioenpremies toch verstorend kunnen zijn. Dit heeft te maken met de solidariteit die is ingebouwd in pensioenregelingen, met het fiscale regime, en met het feit dat individuen soms minder rationeel handelen dan de theorie voorspelt. Wij lopen de verschillende elementen langs.

Solidariteit

In de Nederlandse DB-regelingen zijn premiebetalingen en rechtenopbouw niet één op één gekoppeld. Zo betalen door de uniforme premie (de 'doorsneepremie') jongeren doorgaans meer dan het recht dat ze opbouwen, terwijl ouderen juist minder betalen. Jongeren hebben daardoor een prikkel het arbeidsaanbod te verlagen en ouderen een prikkel om het arbeidsaanbod te verhogen. Ook leiden verschillen in levensverwachting tot afwijkingen tussen premie en profijt. Werknemers met een hogere levensverwachting hebben hier voordeel van ten koste van werknemers met een lagere levensverwachting. Mannen zijn op deze manier solidair met vrouwen, die gemiddeld een hogere levensverwachting hebben. Maar ook de werknemers met hogere inkomens en de minder fysiek belastende beroepen hebben profijt van de uniforme premie. Het gebruik van een uniforme premie leidt ook tot een herverdeling van niet-carrièremakers naar carrièremakers. Dit doet zich met name voor in een eindloonregeling en in mindere mate in een middelloonregeling.

Fiscaal regime

Overheid geeft subsidie op pensioensparen: via de omkeerregel en de vrijstelling voor de vermogensrendementsheffing (box 3). Omdat deze subsidie gekoppeld is aan - verplichte - deelname aan een pensioenregeling en dus aan arbeid, is deze feitelijk een subsidie op arbeid. Dit heeft een gunstig effect op het arbeidsaanbod en de werkgelegenheid.

Imperfecte markten

Bij verplichte deelname aan een pensioenregeling is het niet zeker dat pensioenregeling overeenkomt met de individuele voorkeuren. Daardoor kan de waarde van het pensioen voor de individuele werknemer afwijken van de waarde op vrije markten. Zo lang echter de financiële markten goed werken, is dit niet van belang omdat deze werknemers door aanpassing van hun eigen besparingen de gedwongen pensioenbesparingen kunnen compenseren. Deelnemers die meer pensioen willen opbouwen zorgen zelf voor extra besparingen; deelnemers die minder pensioen willen opbouwen sparen wat minder of bouwen schuld op die zij na hun pensioen aflossen. In praktijk is dit niet altijd mogelijk en brengt het in ieder geval kosten met zich mee. De pensioendwang kan daardoor toch voor het individu welvaartsverlies opleveren. Wanneer dat het geval is, wordt de impliciete belasting in de pensioenpremie groter.

Daar staat tegenover dat verplichte pensioenregelingen juist ook kapitaalmarktimperfecties kunnen opheffen. Kenmerkend voor het DB-stelsel is dat het risicodeling met toekomstige generaties bewerkstelligt, die op de markt niet tot stand kan komen. De welvaartswinst die wordt bereikt door deze 'intergenerationele risicodeling' maakt pensioenregelingen aantrekkelijk en heeft daardoor een gunstig effect op de arbeidsmarkt. Over de omvang van de welvaartswinst van intergenerationele bestaan overigens in Nederland hardnekkige misverstanden (zie Westerhout et al. p. 54-56).

Kortzichtigheid

Vaak wordt gesteld dat individuen kortzichtig zijn en daardoor wel de lasten van de pensioenpremie zien, maar niet de waarde van de pensioenuitkering die daar - in de verre toekomst - tegenover staat. Als dat zou kloppen, neemt de versturende werking van de pensioenpremies aanzienlijk toe. In zijn simpele vorm is deze veronderstelling echter niet bevredigend. In de eerste plaats valt zuivere kortzichtigheid niet te rijmen met het gegeven dat werknemers (en hun vertegenwoordigers) juist veel belang hechten aan een goede pensioenregeling. Dit wordt ook bevestigd in vele enquêtes. Bovendien toont de belangstelling voor levensverzekeringen en koopsompolissen aan dat individuen zich heel goed bewust zijn van opbrengsten in de verre toekomst.

Het probleem is anders en betreft vooral de interpretatie van het verband tussen pensioenpremie en pensioenaanspraken. Anders dan in een DC-stelsel (defined contribution) is in een DB-stelsel het verband tussen premie en te verwachten pensioen niet eenduidig. Voor een deelnemer aan een DB-pensioen is het vrijwel ondoenlijk om vast te stellen in hoeverre de premie ten goede komt aan het 'eigen pensioen' of in 'de grote pot' verdwijnt van pensioenfondsen. Hoe duidelijk het verband tussen premie en pensioen is, hangt sterk af van de transparantie van het pensioensysteem.

Imperfecte mensen

Uit diverse onderzoeken komt naar voren dat individuen het wel prettig vinden als ze pensioenverplicht zijn en dat dit door de overheid of door sociale partners en pensioenfondsen voor hen wordt geregeld. Dit heeft enerzijds te maken met het feit dat de keuze van het pensioen een ingewikkelde financiële beslissing is, die men liever aan een deskundige overlaat. Deelname aan collectieve regelingen levert ook een aanzienlijke besparing van transactiekosten op in vergelijking met het individueel regelen van het pensioen.

Er kan echter ook nog een andere, meer subtiele reden zijn voor een verplichte pensioenregeling. Dit heeft te maken met mogelijk inconsistente preferenties van individuen. Dit staat bekend als het probleem van 'hyperbolic discounting'. Volgens deze theorie verschuiven de preferenties van individuen in de tijd. Wanneer je weet dat je in de toekomst in de verleiding komt om het vermogen op te souperen, kan het verstandig zijn om je te binden aan een verplicht pensioensysteem. Door de pensioenbesparingen 'uit te besteden' aan een pensioenfonds, wordt in ieder geval veiliggesteld dat men op z'n oude dag niet de prijs betaalt van te hoge consumptie in eerdere levensfasen.

Wat betekent dit alles voor de waarde van het pensioen en de invloed op de arbeidsmarkt. Het verplichte karakter van pensioenbesparingen leidt in dit geval niet tot verlies aan welvaart, maar juist tot winst. De pensioenregeling biedt een 'commitment'-mechanisme dat door de deelnemers juist op prijs wordt gesteld. Dit geeft extra waarde aan de pensioenregeling. En omdat de regeling gekoppeld is aan het aanbieden van arbeid, heeft dit een gunstige invloed op de arbeidsmarkt.

Wat leert empirisch onderzoek ons?

Onderzoek naar de versturende werking op de arbeidsmarkt van pensioenpremies is schaars en richt zich vooral op de premies voor overheidspensioenen. Anders dan in Nederland, waar het recht op AOW losstaat

van het arbeidsverleden, kennen veel landen een overheidspensioen dat wel een verband legt tussen pensioen en het arbeidsverleden of de betaalde premies. Een goed voorbeeld hiervan bieden de quasi actuariële notional defined contribution-systemen, zoals die bijvoorbeeld in Zweden en Italië zijn ingevoerd. De koppeling van de pensioenrechten aan het arbeidsverleden heeft een gunstig effect op de arbeidsmarktverstoring. Barr (1992) bespreekt enkele empirische studies naar het effect van pensioenen op arbeidsaanbod en constateert dat deze studies geen eenduidig antwoord opleveren op de vraag of pensioenen het arbeidsaanbod verstoren of niet. Een van de studies die Barr noemt vindt, op basis van dezelfde data, zowel positieve als negatieve effecten op het arbeidsaanbod van de Amerikaanse Social Security. Een recente studie van Disney (2004) splitst de (omslag)pensioenpremie op in een belastingcomponent en een actuariële component. De belastingcomponent bestaat uit twee delen. Ten eerste het verschil tussen de marktrente en de interne opbrengst-voet van het omslagstelsel. Ten tweede de intragenerationele herverdeling die in de regeling besloten zit en waardoor variatie in de impliciete belastingvoeten ontstaat. Stelsels waar de bijdragen oplopen met het inkomen maar de uitkering niet, zoals de Nederlandse AOW, impliceren meer intragenerationele herverdeling dan landen waar ook de uitkering oploopt met het inkomen, bijvoorbeeld Frankrijk en Spanje. Dit deel van de belastingcomponent wordt gemeten via de variantie in de replacement rates voor de verschillende inkomensniveaus.

Zoals verwacht is een hogere impliciete belasting slecht voor de werkgelegenheid van de betreffende groep. Wel moet worden opgemerkt dat voor mannen het gevonden resultaat niet significant is, behoudens voor de groep van vijftien- tot negenenvijftigjarigen. Dit wordt toegeschreven aan de lagere arbeidsaanbodelasticiteit voor mannen die uit diverse empirische onderzoeken blijkt. Voor vrouwen, waarvoor de arbeidsaanbodelasticiteit hoger is, blijkt het effect wel significant.

Enkele illustraties

De CPB studie over de toekomst van het pensioenstelsel (Westerhout et al. 2004) biedt een aantal illustraties van de arbeidsmarkteffecten van pensioenpremies. In deze studie wordt de impliciete belasting in de pensioenpremie voor ieder leeftijdscohort berekend als verschil tussen de verwachte opbrengst in de vorm van pensioen en de lasten in de vorm van pensioenpremies. Hierbij wordt rekening gehouden met de fiscale subsidie op pensioensparen. Van eventuele meerwaarde van pensioenregeringen vanwege commitment of kapitaalmarktvalen is afgezien evenals

van eventuele 'minderwaarde' vanwege kapitaalmarktverstoringen en kortzichtigheid. Kwantificering van deze minder tastbare factoren is bij gebrek aan betrouwbare empirische basis niet mogelijk. Hieronder volgen enkele illustraties van het belang van pensioenpremies voor de arbeidsmarkt.

Doorsneepremie

Door de uniforme 'doorsneepremie' vindt een flinke herverdeling plaats tussen jongere en oudere werknemers. Bij een representatief carrièrepad bedraagt de actuariële faire premie in een middelloonstelsel voor een vierentwintigjarige 1,1 % van de grondslag. Voor een vierenzestigjarige bedraagt deze 17,2%. Bij een doorsneepremie van bijvoorbeeld 8,8% houdt dit een impliciete belasting in van 7,7% voor de vierentwintigjarige deelnemers, terwijl voor de vierenzestigjarige werknemers de arbeid met 8,4% wordt gesubsidieerd. Dit betekent dat de doorsneepremie een remmend effect heeft op de werkgelegenheid voor jongeren en een stimulerend effect op de werkgelegenheid van oudere werknemers. Ook vindt er een herverdeling plaats van mannen naar vrouwen omdat vrouwen zo'n zes jaar langer leven. Hierdoor ligt de kostprijs voor vrouwen ongeveer een kwart hoger dan voor mannen. Het arbeidsaanbod van mannen wordt hierdoor negatief verstoord, terwijl dat van vrouwen juist positief wordt beïnvloed. Vanwege de lagere arbeidsaanbodelasticiteit van mannen kan het totale effect positief zijn.

Lagere premie door overgang naar middelloon

In de afgelopen jaren zijn veel pensioenfondsen overgestapt van het eindloonstelsel naar een middelloonstelsel. Bovendien is de indexatie vaak expliciet afhankelijk gemaakt van de financiële positie van het pensioenfonds. Hiermee is voorkomen dat de aandelenschok van het begin van deze eeuw tot al te sterke premiestijgingen zou hebben geleid. In vergelijking met een eindloonstelsel met volledige indexatie kan in het aangepaste middelloonstelsel worden volstaan met een premie die in het jaar 2010 volgens CPB berekeningen 8,4%-punten (in % van de som van de brutolonen) lager is dan wanneer het eindloonstelsel (met volledige indexatie) was gehandhaafd. Voor de werkgelegenheid levert de overgang op het middelloonstelsel een positief effect van 1% op in 2010. Dit effect is weliswaar significant maar aanzienlijk kleiner dan op het eerste gezicht bij een premiedaling van 8,4% verwacht zou mogen worden. Bij een gemiddelde semi-elasticiteit van 0,3 zou een premiedaling van 8,4% een werkgelegenheidseffect hebben van ruim 2,5%. Dat deze stijging niet wordt gerealiseerd is, komt doordat ook de pensioenvooruitzichten zijn verslechterd. Er vindt immers geen volledige indexatie meer plaats. De

premiedaling van 8,4% correspondeert daardoor maar zeer ten dele met een vermindering van de impliciete belasting op arbeid. Niettemin is een werkgelegenheidseffect van 1% nog steeds aanzienlijk; het komt overeen met 60.000 voltijdse arbeidsplaatsen.

Versobering van pensioenen

Bij een versobering van pensioenen gaan niet alleen de premies omlaag maar ook de waarde van de pensioenaanspraken. Het CPB heeft de gevolgen onderzocht van een verlaging van het ambitieniveau van pensioenen van 70% naar 60% van het middelloon. Deze maatregel geldt alleen voor de nieuw op te bouwen rechten. De oude rechten worden gerespecteerd. Hoewel door deze maatregel de premies aanzienlijk dalen, leidt deze maatregel - tot verrassing van sommigen - niet tot een afname maar juist tot een toename van de werkloosheid. Het werkloosheidspercentage stijgt met 0,4% in 2010, wat overeenkomt met circa 25.000 arbeidsjaren. De reden voor dit ongunstige effect op de arbeidsmarkt is dat met de versobering van de pensioenen ook de impliciete subsidie van de overheid vermindert. Bij het gevonden nadelige effect van versobering voor de arbeidsmarkt zijn echter twee kanttekeningen op z'n plaats. In de eerste plaats is in deze berekening verondersteld dat huishoudens de gedaalde verplichte pensioenbesparingen volledig compenseren met extra vrije besparingen in de - niet-gesubsidieerde - vierde pijler. Hierdoor missen werknemers de gunstige fiscale behandeling en gaan per saldo meer belasting betalen. In werkelijkheid valt te verwachten dat niet de gehele daling in pensioenbesparingen wordt gecompenseerd met extra vrije besparingen (Euwals, 2000). Bovendien kunnen sommige huishoudens nog gebruik maken van ruimte in de derde pijler, waarvoor wel een gunstig fiscaal regime geldt. In de tweede plaats staat of valt het nadelige effect van versobering met de wijze waarop de overheid de besparingen terugsluist. Wanneer de budgettaire ruimte die ontstaat door vermindering van de pensioensubsidies wordt teruggesluisd via een verlaging van de tarieven op arbeid, dan vervalt het gunstige effect.

Tot slot

Alleen al door hun pure omvang zijn pensioenfondsen een belangrijke speler geworden in de Nederlandse economie. Fluctuaties in pensioenpremies zijn een belangrijke factor geweest in zowel het werkgelegenheids-succes van de jaren negentig als de stagnatie van de werkgelegenheid

in de eerste jaren van de 21ste eeuw. Toch mogen pensioenpremies niet zonder meer als verstorend worden gezien. Zo lang de premies in evenwicht zijn met de waarde van het pensioen dat er tegenover staat, hebben zij geen verstorende werking op de arbeidsmarkt. Alleen de 'impliciete belasting' in de premie is in beginsel verstorend.

In de praktijk is de band tussen premie en pensioen voor de individuele werknemer echter vaak moeilijk te doorgronden. De huidige intransparantie van het Nederlandse pensioenstelsel is op dit punt niet bevorderlijk. Meer helderheid over de band tussen premie en het te verwachten pensioen kan bijdragen aan minder verstorende effecten op de arbeidsmarkt. Daarbij gaat het niet zozeer om de formele 'nominale rechten', maar om het werkelijke vooruitzicht op pensioen. Uiteindelijk gaat het voor werknemers om het nettoprofijs, dat wil zeggen het verschil in contante waarde tussen wat zij via premies inleggen en wat zij er aan pensioen voor terugkrijgen. Het zou mooi zijn als pensioenfondsen hun deelnemers hier meer inzicht in - durven te - geven.

Met dank aan Henk Don voor zijn waardevolle suggesties en Martijn van de Ven voor zijn commentaar en inbreng bij de empirische gedeeltes.

Literatuur

- Barr, N. (1992), *Economic theory and the welfare state: a survey and interpretation*, *Journal of Economic Literature*, 30, 741-803.
- Disney, R. (2004), *Are contributions to public pension programmes a tax on employment?*, *Economic Policy*, July 2004, 267-311.
- Euwals, R. (2000), *Do mandatory pensions decrease household savings? Evidence for the Netherlands*, *De Economist*, 148, 38-41.
- Westerhout, E., M. van de Ven, C. van Ewijk en N. Draper (2004), *Naar een schokbestendig pensioenstelsel*, CPB Document 67, CPB, Den Haag.