

Fiscaal pensioenbeleid

L.G.M. Stevens*

Het bestaande stelsel van oudedagsvoorzieningen staat onder druk van twee belangrijke trends: individualisering en vergrijzing. Deze dwingen tot ingrijpende beleidsbeslissingen omtrent de vormgeving van het toekomstige pensioenbouwwerk. Een eerste vereiste is te komen tot een coherent pensioenbeleid. Thans wordt dit nog te zeer bepaald door verkokerde en soms onderling tegenstrijdige wetgeving. In dit artikel komen de fundamentele beleidsvragen aan de orde en worden enkele oplossingsrichtingen toegelicht.

'Individualisering' en 'vergrijzing' zijn de twee sleutelbegrippen die de hedendaagse pensioendiscussie beheersen. De te verwachten veranderingen in de omvang en leeftijdsopbouw van de bevolking trekken een zware wissel op de betaalbaarheid van ons pensioenstelsel en op het daaraan ten grondslag liggende solidariteitsbeginsel¹. De in de naoorlogse jaren als vanzelfsprekend ervaren gezinsideologie, die ook aan de vormgeving van de bestaande verzorgingsvoorzieningen ten grondslag heeft gelegen, wordt thans langs twee sporen opengebrouwen. Enerzijds gebeurt dit via het individualiseringsproces, anderzijds door toepassing van het neutraliteitsprincipe.

Het individualiseringsspoor volgend kan het al of niet samenleven als zodanig geen relevante factor vormen. De leefvorm is binnen die opvatting een strikt individuele keuze die geen maatschappelijke consequenties dient op te roepen. Het gezin verliest daarmee de exclusieve status die het in dat opzicht steeds heeft gehad. De aanwezigheid van inkomensafhankelijke partners en/of kinderen binnen een samenlevingsverband is niet langer relevant, noch voor de verdienende partner voor de vaststelling van zijn draagkracht, noch voor de inkomensafhankelijke partner ter beperking van zijn individuele beroep op sociale zekerheid. De zorgplicht binnen het leefverband wordt overstulpt door de maatschappelijke zorg via het stelsel van sociale zekerheid. Een relevant beleidspunt in dit verband is de vaststelling van de hoogte van het individuele sociale minimum op 70 of 50% van het geldende gezinsniveau. Dit heeft belangrijke consequenties voor de kostenontwikkeling van de sociale zekerheid. Het groeiende relatieve aandeel van de alleenstaanden leidt immers bij toepassing van de 70%-norm tot extra uitgavengroei.

Het neutraliteitsprincipe houdt wel rekening met de samenlevingsvorm, maar gaat uit van een gelijke behandeling van alle leefvormen. Het traditionele onderscheid 'gehuwd/ongehuwd' wordt vervangen door het onderscheid 'samenlevend/alleenstaand'². Zowel in de fiscaliteit als in de sociale zekerheid is de gelijke behandeling van samenlevingsverbanden

langzamerhand regel geworden³. De belastingvrij som is geïndividualiseerd op het 50%-niveau; wel is een overhevelingsmogelijkheid voor alleenverdienersgezinnen ingebouwd. De alleenstaandetoeslag is vanaf 1992 geheel vervallen; alleenstaande ouders hebben een belastingvrij som van 90%.

Het individualiseringsspoor loopt in grote mate parallel met de in de pensioendiscussie veelal bepleite flexibilisering. Uitgangspunt is dat de burger in staat moet worden geacht – en dus ook in de gelegenheid moet worden gesteld – zelf zijn oudedagsverzorging te regelen zonder daarbij onnodig door overheidswetgeving te worden gehinderd. Daarbij kan men denken aan de pensioenbegeleidingswetgeving, maar ook aan de fiscale wetgeving.

Het pensioengebouw

De geldende pensioenvoorzieningen worden in drie verzorgingsniveaus onderverdeeld:

- de wettelijke basispensioenen (AOW, AWW en AAW);
- de aanvullende pensioenregelingen gebaseerd op een arbeids- of beroepsactiviteit;

* De auteur is hoogleraar Fiscale economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Dit artikel is de basistekst van de voordracht op de ESB-conferentie "Metamorfose van de verzorgingsstaat", Rotterdam, 16 juni 1993.

1. Modelsimulaties suggereren dat pensioenpremies tussen nu en 2050 als gevolg van de vergrijzing met de helft zullen stijgen. Zie uitgebreider A.L. Bovenberg, *Fiscus en vergrijzing: naar een ander fiscaal systeem?*, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 24 december 1992. Zie ook R.M.A. Jansweijer, *Babyboomers met pensioen*, *ESB*, 21 april 1993.

2. L.G.M. Stevens, *Solidair of solitair*, Kluwer, Deventer, 1986, blz. 10 e.v.

3. Om administratief-technische redenen zal het alternatieve samenlevingsverband op vergelijkbare wijze als de huwelijksluiting kenbaar moeten worden gemaakt, bij voorbeeld door het laten registreren van het samenlevingsstatuut bij de burgerlijke stand.

- vrijwillige voorzieningen, die de werknemer zelf tot stand brengt en die in beginsel 'los' staan van de arbeidsovereenkomst⁴.

Voor elke laag zijn afzonderlijke wettelijke voorschriften van toepassing. Gevolg van deze verkokerde regelgeving is dat het uiteindelijke pensioenresultaat op nogal toevallige wijze wordt beïnvloed en dat er nauwelijks een coherent pensioenbeleid kan worden ontwikkeld. Het is dan ook maar zeer de vraag of de geïntegreerde pensioenresultaatbenadering voldoende realiteitsgehalte heeft.

Basispensioen

Het basispensioen moet bestaanszekerheid tot het sociaal minimumniveau garanderen. In de pensioensfeer zijn van belang het ouderdompensioen (AOW), het nabestaandenpensioen (AWW) en het arbeidsongeschiktheidspensioen (AAW). In deze basispensioenen is de maatschappelijke individualiserings-tendens duidelijk herkenbaar aanwezig, zowel in de vormgeving van de verzorgingsvoorziening als in de bekostigingswijze.

De verzorgingsvoorziening wordt in toenemende mate op individuele basis vorm gegeven. De AOW-uitkering is geïndividualiseerd. Het AOW-pensioen is gekoppeld aan het wettelijk minimumloon op nettobasis. Als uitgangspunt geldt dat de alleenstaande een pensioen ontvangt dat gelijk is aan 70% van het wettelijk minimumloon; gehuwden of samenwonenden die 65 jaar oud of ouder zijn ontvangen ieder een pensioen gelijk aan 50%. Zolang één van de partners jonger is dan 65 jaar ontvangt de pensioenge-rechtigde een uitkering van 70% van het minimum-loon plus een eventuele toeslag van maximaal 30%⁶. Deze toeslag is afhankelijk van de omvang van het inkomen dat de jongere partner geniet uit of in ver-band met arbeid in het beroeps- of bedrijfsleven⁷. Het proces van individualisering heeft ook conse-quenties voor het nabestaandenpensioen. Zo zal de huidige AWW worden vervangen door de Algemene Nabestaandenwet waarin het bestaande rolconformis-tische uitgangspunt, dat een weduwe⁸ per definitie onverzorgd achterblijft, niet langer wordt gehand-haafd. In de vervangende wetgeving zal het behoefte-criterium van de nabestaande sterker worden bena-drukt. Ook voor de AAW is een individueel recht op een uitkering het uitgangspunt.

De financiering van de basispensioenen ge-schiedt op basis van het omslagstelsel. De voor de uitkeringen vereiste gelden worden via de Wet Finan-ciering Volksverzekeringen geheven bij alle belasting-plichtigen jonger dan 65 jaar. Aanvankelijk hadden deze volksverzekeringen, met name door de separate premieheffing, nog duidelijk herkenbare verzeke-ringskenmerken. De premies waren dientengevolge aftrekbaar voor de loon- en inkomstenbelasting⁹. Met ingang van 1990 is deze aftrekbaarheid afgeschaft en zijn de grondslagen voor de premieheffing volksver-zekerings en de loon- en inkomstenbelasting geüni-formeerd. De in de fiscale wetgeving doorgevoerde (bepaalde) individualiseringsoperatie is daarmee automatisch ook voor de premieheffing volksverzeke-ringen van kracht geworden. Deze premies worden

door de doorsnee burger in toenemende mate als belastingen ervaren. De premielast wordt afgewen-teld in de loonsom en vergroot de wig. Daardoor wordt arbeid uitgestoten. Aangezien de sociale verzekeringen worden gefinancierd bij wijze van omslag over de loonsom, veroorzaakt dit uitstotings-proces een zorgelijk spiraaleffect¹⁰.

Aanvullend (werknemers)pensioen

In haar oorspronkelijke vorm was de pensioenre-geling in sterke mate geënt op de verzorgingsgedachte. In de loop van de tijd is het prestatie-element even-wel sterker op de voorgrond gekomen, zodat het pensioen thans in grotere mate als 'uitgesteld loon' wordt ervaren. Dit neemt niet weg dat in de huidige pensioenregelingen toch nog veel solidariteitslemen-ten een rol spelen. Zo betalen ongehuwden in het al-gemeen mee aan het nabestaandenpensioen van ge-huwde collegae en kinderloze werknemers aan het wezenpensioen van werknemers met kinderen.

Erkenning dat het pensioen kan worden be-schouwd als uitgesteld loon zal tot consequentie heb-ben dat het karakter van de pensioenregeling weer nadrukkelijker door het equivalentiebeginsel zal wor-den bepaald. In die benadering is individualisering van de pensioenregeling goed verdedigbaar en ook te verwachten¹¹. Uit welvaartstheoretisch oogpunt is het immers beter de pensioengerechtigde zelf te la-ten kiezen hoe hij de pensioenpremie wil besteden. De wens om keuzemogelijkheden voor werknemers te introduceren, vloeit met name voort uit de toene-mende heterogeniteit van het deelnemersbestand, waardoor het moeilijker is een bevredigend collectief pakket samen te stellen. De fiscale wetgeving zal evenwel zodanig moeten worden aangepast dat deze flexibilisering ook daadwerkelijk tot de mogelijkhe-den behoort.

Flexibilisering vindt haar begrenzing waar zij het gemeenschappelijk draagvlak van een regeling be-gint aan te tasten of de uitvoeringskosten tot een one-venredig hoog niveau opvoert. De behoefte aan indi-vidueel maatwerk op pensioengebied kan ten koste

4. Deze voorzieningen zou ik om deze reden ook niet tot het pensioenbegrip willen rekenen.

5. WRR, *Ouderen voor ouderen*, rapport 43, Den Haag, 1993, blz. 139.

6. Deze toeslag wordt 50% als het basispensioen op 50% wordt gesteld.

7. Op grond van een overgangsregeling is een aantal groepen vrijgesteld van de inkomensafhankelijkheid van de toe-slag.

8. De noodzaak daartoe was extra groot geworden door de beslissing de Centrale Raad van Beroep dat ook wedu-waars, op dezelfde wijze en onder dezelfde voorwaarden als weduwen, voor een AWW-uitkering in aanmerking moesten komen (RSV 1989, 67).

9. In feite was dit vergelijkbaar met de thans nog in de werknemersverzekerings- en pensioensfeer gebruikelijke toepassing van de omkeerregel.

10. L.G.M. Stevens, *Belasting naar draagkracht*, Kluwer, Deventer, 1980, blz. 312. Zie ook B.M.S. van Praag, V. Hal-berstadt en H. Emanuel, De valkuil van de sociale zeker-heid, *ESB*, 27 oktober 1982.

11. P. van Yperen, Geïndividualiseerd pensioen, *Intermedia-ir*, 22 februari 1985.

gaan van de schaal- en kwaliteitsvoordelen van collectieve regelingen. Maar ook de wijze waarop het inflatierisico en moeilijk individueel verzekerbare risico's moeten worden opgevangen vormen in sterk flexibele regelingen een probleem.

Particuliere voorzieningen

De particuliere voorzieningen lopen geheel via de markt en zijn gegoten in overeenkomsten van levensverzekering, gebaseerd op het equivalentiebeginsel. Soms treedt de overheid hierin sturend op door verzekeringsplicht en/of acceptatieplicht af te kondigen; soms bevordert de werkgever de totstandkoming door subsidiëring van collectieve contracten. Ook via de fiscale wetgeving worden dergelijke voorzieningen gestimuleerd.

Fiscalisering premies volksverzekeringen?

Equivalentie of solidariteit?

De premieheffing volksverzekeringen wordt weliswaar in verband gebracht met het equivalentiebeginsel, maar draagt duidelijk de sporen van het solidariteitsprincipe. De relatie tussen de premieheffing en het uitkeringsrecht is op de meeste plaatsen immers geheel verbroken. Het meest in het oog springend is in dat verband het feit dat de premieheffing tot een inkomensmaximum afhankelijk is van het inkomen, terwijl de uitkering in beginsel inkomensafhankelijk is¹². De volksverzekeringen hebben inmiddels zozeer hun verzekeringskarakter verloren, dat het nut van een afzonderlijke premieheffing niet langer overtuigend is. Om die reden is het wenselijk de premieheffing te fiscaliseren en de uitkeringen ten laste van de algemene middelen te brengen. In 1990 is in het kader van de Oort-operatie reeds een stap in deze richting gezet door de premieheffing volksverzekeringen en de loon- en inkomstenbelasting te combineren en de heffingsgrondslagen te uniformeren.

Individuele heffing of gezinsbelasting?

Het individualiseringsproces werpt de vraag op welk stelsel van inkomensberekening moet worden gekozen voor de belastingheffing van personen die in gezinsverband samenleven. Het belang van deze keuze neemt toe naarmate de tariefstructuur sterker progressief is. In Nederland geldt het beperkte-samenvoegingsstelsel. Dit is een tussenvorm tussen een pure gezinsbelasting en een individuele heffing. Bij dit stelsel wordt samenvoeging van de inkomsten der gezinsleden als uitgangspunt genomen. Voor bepaalde, als persoonlijk bestempelde, inkomensbestanddelen worden de gezinsleden zelfstandig naar een individueel tarief belast. Ondanks de in 1984 ingevoerde zogenoemde Tweeverdienerswetgeving is de ongelijke behandeling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden nog steeds niet geheel opgeheven. Ten aanzien van de formulering van het inkomensbegrip is een belangrijk verschil in behandeling blijven voortbestaan. Ongehuwd samenwonenden moeten hun belastbare inkomen immers op puur individuele basis berekenen, terwijl gehuwden de niet-persoonsgebonden inkomsten in beginsel moeten samenvoegen. Wel is de categorie inkomstenbestanddelen

waarvoor de partners persoonlijk worden belast in de loop van de tijd stapsgewijze uitgebreid. Ongelijke inkomensaanbreng door de huwelijkspartners kan derhalve tot relatief hogere belastingdruk leiden¹³.

Fiscalisering van de premieheffing volksverzekeringen

Alhoewel de heffing van de premie volksverzekeringen en de loon- en inkomstenbelasting zijn gecombineerd, zijn toch nog enkele opmerkelijke verschillen blijven bestaan:

- a. de premieheffing wordt slechts geheven in de eerste inkomensschijf;
- b. voor 65-plussers geldt een lager premiepercentage; zij betalen in plaats van 25,4% slechts 7,5% premie;
- c. personen die niet verzekerd zijn voor de volksverzekeringen (personen werkzaam in buitenlandse dienstbetrekking) betalen geen premie.

De twee eerstgenoemde verschillen verdienen nadere aandacht.

Ad a. Lastenophoping eerste inkomensschijf. Door de vergrijzing en de geldende omslagmethode gaat de premielast relatief steeds zwaarder op de jongere generaties drukken (1990: 22,1%; 1993: 25,4%). Doordat de premies slechts worden geheven over de eerste inkomensschijf hoopt de lastenverhoging die door de vergrijzing in de sfeer van de volksverzekeringen wordt opgeroepen zich daar zorglijk op. Daardoor zal de premielast aan de onderkant van het inkomensgebouw relatief sterk gaan oplopen. Deze premielast wordt afgewenteld in de loonsom en vergroot de wig. Bij gevolg wordt aan de onderkant van de arbeidsmarkt arbeid uitgestoten, hetgeen een wigvergroting effect, waardoor de arbeidsmarktproblemen verder oplopen.

Ad b. Premievrijstelling 65-plussers. De huidige premievrijstelling van 65-plussers voor de AOW/AWW en AAW past in het equivalentiebeginsel. Nu de volksverzekeringen in toenemende mate hun verzekeringskarakter hebben verloren en fungeren als een basisvoorziening, is bekostiging uit de algemene middelen een voor de hand liggend alternatief. In die benadering is het passend de heffingsgrondslag te verbreden door de vrijstelling van 65-plussers te laten vervallen. Een dergelijke aanpassing tast de koopkracht van het basispensioen niet aan. Via de netto-netto-koppeling in de AOW blijft de uitkering immers op nettobasis gelijk¹⁴. De lastenverzwaring van de 65-plusser heeft betrekking op zijn niet-AOW-inkomen (onder andere aanvullende pensioenen). Desgewenst kan compensatie worden geboden door

12. In 1985 bleek het zonder veel tumult mogelijk de premieheffing te individualiseren (voor gehuwden kon dit zelfs verdubbeling van het premiebedrag inhouden) zonder dat het gezamenlijke bedrag van de aanspraken wijziging onderging.

13. Om die reden heb ik mijn oratie *Solidair of solitair*, op cit., blz. 25, het optioneel splitsingsstelsel als alternatief toerekeningsstelsel uitgewerkt.

14. Uiteraard dient ook rekening te worden gehouden met de uitstralingseffecten van het hogere bruto AOW-bedrag via de franchise naar de pensioenregeling.

een deel van het niet-AOW-inkomen van de geïntegreerde heffing vrij te stellen. Deze vrijstelling kan worden opgezet als een ingroeieregeling. Om beleidsmatige redenen kan worden gestart met een binnen de groep van 65-plussers budgettair neutraal vrijstellingsbedrag, welk bedrag jaarlijks wordt verminderd. Een dergelijke basisvrijstelling heeft ook tot gevolg dat het netto-pensioenresultaat van de lage loongroepen verbetert; het houdt voorts vele 65-plussers buiten de aanslagsfeer.

Alternatieve tariefstructuur

Ter verlichting van de gesignaleerde lastendruk op de onderkant van het inkomensgebouw kan worden overgeschakeld naar het tax-creditsysteem. Een belangrijke eigenschap van de huidige belastingvrij-sommen-methode is dat de belastingwaarde van de belastingvrije som afhankelijk is van het geldende toptarief. Bij toepassing van de tax-creditmethode wordt de belastingvrije som vervangen door een belastingreductie ter grootte van het heffingspercentage van de eerste heffingsschijf over de huidige belastingvrije som. Bij toepassing van de tax-creditmethode is het niet nodig de bestaande beperkende inkomenseisen ten aanzien van de overhevelingsmogelijkheid van de belastingvrije som te handhaven, aangezien de aftrekwaarde in beginsel voor alle partners gelijk is. Invoering van de tax-creditmethode in plaats van de inkomensafrekmethode (belastingvrije som) betekent echter wel een versteiling van de progressielijn. De commissie-Stevens becijferde de vervanging van de bestaande belastingvrije sommen door tax-credits op een budgettaire opbrengst van f 1,6 miljard¹⁵. Deze versteiling kan – als dat politiek gewenst is – worden afgezwakt door schijfverlenging of door verlaging van de tariefpercentages van de tweede en derde schijf.

Ook zou de wig kunnen worden verkleind door het arbeidskostenforfait te verhogen. Het CPB bepleit het bestaande percentage van 5% tot 8% te verhogen en het maximumbedrag op te trekken tot f 3.000¹⁶. Een dergelijke maatregel verhoogt de arbeidsparticipatie. Bijkomend voordeel is de vereenvoudiging van de uitvoering, omdat discussie over omstreden aftrekposten vaak niet meer lonend is. Wel moet worden gewezen op de ongewenste cumulatie van belastingvrije kostenvergoeding en forfaitaire aftrek, maar het alternatief verdient serieuze overweging.

Nieuwe heffingen die verandering moeten brengen in de belastingmix ter ontlasting van de factor loon, zoals de energieregulerende heffing, acht ik vooralsnog geen realistisch alternatief. Een regulerende heffing op nationale basis tast immers de binnenlandse concurrentiekracht aan en doet het draagvlak voor milieuverbeterende maatregelen afbrokkelen. Het ingebouwde terugsluiseffect via verlaging van sociale lasten heeft voorts als bezwaar dat als de regulerende heffing bereikt wat zij beoogt, namelijk het terugdringen van energieverbruik, de opbrengst van de heffing zal dalen en het terugsluiseffect zal afnemen. Energiebesparing wordt dan 'afgestraft' met verhoging van de sociale lasten. Dergelijke ingrepen in de belastingmix leiden tot te grote instabiliteit in ons heffingsstelsel¹⁷.

Tabel 1. Nominale belastingdruk bij belastingvrije-sommethode en tax-creditmethode volgens tariefstructuur 1993. Tax-creditbedrag is gesteld op 38,4% van belastingvrije som ad f 5.769 is f 2.215

(1) Belastbaar inkomen	(2) Belastingvrije-som- methode		(3) Tax-credit methode		(4) Verschil belasting in in gulden
	in gulden	in %	in gulden	in %	
30.000	9.305	31,0	9.305	31,0	-
40.000	13.145	32,9	13.145	32,9	
50.000	17.097	34,2	17.767	35,6	670
75.000	29.597	39,5	30.267	40,4	670
100.000	42.868	42,9	44.115	44,1	1.247
150.000	72.868	48,6	74.115	49,4	1.247
200.000	102.868	51,4	104.115	52,1	1.247

Fiscale behandeling van pensioen

Uitsteltheorie

Naast de rechtstreekse bemoeienis van de overheid met het basispensioen, heeft zij indirect invloed op het pensioenresultaat via de fiscale regelgeving op het terrein van de pensioenbesparingen. Het geldende fiscale inkomensbegrip heeft een pragmatisch karakter. Inkomen is datgene wat in de maatschappij als inkomen wordt ervaren. Op het pensioenterrein is deze inkomensbeleving verwoord in de omkeerregel van de loonbelasting. Pensioenaanspraken zijn van belastingheffing vrijgesteld en werknemersbijdragen van het loon aftrekbaar; de pensioenuitkeringen zijn echter belast. Deze behandeling correspondeert met de belevingswereld van de meeste werknemers; zij ervaren de pensioenaanspraak doorgaans niet als verdiend inkomen. De in de pensioenpremie besloten liggende solidariteitselementen versterken dat gevoel¹⁸. Zeker waar de pensioenbijdragen berusten op een wettelijke verplichting is deze uitsteltheorie in overeenstemming met de maatschappelijke opvattingen omtrent het fiscale inkomensbegrip.

Naast een theoretische argumentatie vanuit het fiscale inkomensbegrip, zijn ook financieel-politieke argumenten beschikbaar om de uitsteltheorie te verdedigen. Daarbij valt te denken aan de maatschappelijke wenselijkheid dat de burgers zelf adequate verzorgingsvoorzieningen treffen. Ook de toenemende twijfel over de bekostigingsmogelijkheid van de verzorgingsstaat en de noodzaak te moeten nadenken over een afgeslankt stelsel van sociale zekerheid kan zo'n argument zijn¹⁹. Uitstel van heffing kan ook

15. Commissie-Stevens, *Graag of niet...*, Den Haag, 1991, blz. 50.

16. CPB, *Nederland in drievoud*, 1992, blz. 191.

17. L.G.M. Stevens, Regulerende energieheffing: droombeeld of nachtmerrie?, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 5 maart 1992.

18. Nederland neemt met deze invulling van het fiscale inkomensbegrip geen ongebruikelijk standpunt in. Zie. S. Cnossen, *Hervorming van de inkomstenbelasting – een internationaal perspectief*, Geschrift 182 van de Vereniging voor Belastingwetenschap, Kluwer, Deventer, 1990, blz. 41.
19. K. Groenveld, Van verzorgingsstaat naar waarborgstaat, *ESB*, 2 oktober 1991; A. Klink, Kerntaken voor de overheid, *ESB*, 2 oktober 1991; C.A. de Kam, Ontwikkelingen in de sociale zekerheid, *ESB*, 30 oktober 1991.

wenselijk zijn ter betuigeling van de loonkosten. Belastingheffing over de pensioenaanspraak zou als nadeel hebben dat geheven wordt over inkomsten die nog niet in liquide vorm beschikbaar zijn. De heffing zou daardoor tot een relatief sterke aantasting van het netto beschikbare looninkomen leiden. De gemiddelde en marginale druk neemt dan toe en de afstand tussen de loonkosten en het netto beschikbaar loon wordt nog groter. Voorts zou belastingheffing over de pensioenaanspraak door de progressieve tariefstructuur de gemiddelde belastingdruk opstuwten. Ook is van belang dat de uitsteltheorie het heffingspotentieel naar de toekomst verschuift, hetgeen beter aansluit bij het kostenpatroon dat door de vergrijzing wordt opgeroepen.

Beperking van de uitstelfaciliteit

Op het moment waarop een kabinet worstelt met de financieringszorgen die voortvloeien uit een snel oplopende staatsschuld, wordt gemakkelijk de gelegenheid aangegrepen om de belastinguitsteltheorie ter discussie te stellen. De wenselijkheid van belastinguitstel voor verzorgingsvoorzieningen moet dan concurreren met een groot aantal andere sociaal-economische en politieke doelstellingen²⁰. Als bijkomend contra-argument wordt aangevoerd dat de uitstelfaciliteit een gelijke behandeling van spaarstromen verstoort. In wezen was dit ook de kern van de klacht van het –toen nog traditionele – spaarwezen over de ongelijke fiscale behandeling van spaarstromen. Zij vormde het startsein voor de brede-herwaarderingsdiscussie. Daarbij kan men denken aan de mogelijkheid om het belastinguitstel in de vorm van aftrekbaarheid van de pensioenpremies weer af te schaffen en de pensioenaanspraken (werkgeverspremies) te gaan belasten²¹. Een dergelijke ingreep zou budgettair uiteraard flink wat zoden aan de dijk zetten²². De commissie-Stevens becijferde dat de Nederlandse fiscus in 1989 in totaal wegens pensioenbesparingen uitstel van belastingheffing heeft gegeven over f 62 mrd.

Brede herwaarderingsoperatie

Flexibilisering van pensioen

De door de nota Spaarstromen in gang gezette brede-herwaarderingsoperatie bestrijkt alle fiscale faciliteiten voor de oudedagsvoorziening. De aftrekbaarheid van de lijfrentepremie en de onbelastbaarheid van de rente op kapitaalverzekeringen is sinds 1 januari 1992 strakker gereguleerd en aan stringente anti-misbruikwetgeving onderworpen. Het resultaat daarvan is echter een verwarrend gedetailleerde en hopeeloos gecompliceerde wetgeving.

Thans spitst de discussie zich toe op de pensioenvoorziening. Aanvankelijk werd door introductie van de 'natuurlijk maximum'-doctrine een zeer flexibel fiscaal pensioenregime in het vooruitzicht gesteld. Onder parlementaire druk moest deze benadering echter worden verlaten en daardoor dreigt er van de in de Pensioennota beloofde flexibiliteit van pensioenen maar bitter weinig terecht te komen²³. De fiscale definitie van het pensioenbegrip lijkt flexibel omdat de maatschappelijke opvattingen omtrent pensioen als norm fungeren; de praktijk is echter minder roos-

kleurig; dit door toevoeging van de tot verstarring leidende passage "mede in verband met diensttijd en genoten beloning". Deze toevoeging zou beter kunnen vervallen. De op deze salaris/diensttijdnorm gebaseerde, door de fiscus gehanteerde vuistregels, dat het ouderdomspensioen maximaal 70% van het eindloon mag zijn en het weduwepensioen niet kan stijgen tot boven 80% van het ouderdomspensioen, zouden zodoende hun starre wetmatigheid verliezen. Ook flexibiliteit ten aanzien van de ingangleeftijd van het pensioen, alsmede het deeltijdpensioen zou tot de mogelijkheden moeten gaan behoren. De huidige fiscale regelgeving op pensioenterrein is te eenzijdig afgestemd op de pensioentoezeggingen aan directeuren-groootaandeelhouders en op de vrees voor oneigenlijk gebruik door deze categorie pensioenge-rechtigden.

Franchisebepaling in de pensioendefinitie

In de Pensioennota wordt, mijns inziens terecht, pensioen beschouwd als een uitgestelde beloning. De consequentie daarvan is dat de hoogte van het aanvullende pensioen niet afhankelijk dient te zijn van burgerlijke staat of leefvorm. Geconstateerd wordt dat bij de gebruikelijke hoge franchises op het niveau van 20/7 x AOW gehuwdenpensioen alleenstaanden en tweeverdieners niet aan de 70% eindloonnorm toekomen.

De overstap naar een geïndividualiseerde – en dus enkelvoudige – AOW-inbouw impliceert echter een substantiële verhoging van de pensioenkosten. Verlaging van de AOW-franchise betekent immers een overeenkomstige verhoging van de pensioengrondslag. Sterk generaliserend gesteld vergt een verhoging van de pensioengrondslag ter grootte van het verschil tussen de hoge en de lage franchise een eenmalige koopsom van circa f 32 mrd en voorts jaarlijks f 2 mrd²³. Het invoeren van een franchise op het niveau van het minimumloon kan hierin uitkomen

20. Zie A.L. Bovenberg, *Overvloed en onbehagen. Over sparen en investeren in Nederland*, Tinbergen Instituut, 1991.

21. Zie F. de Kam, *Intermediair*, 3 november 1988. In dat kader bepleitte hij ook afschaffing van de lijfrentepremie-aftrek en de fiscale oudedagsreserve voor ondernemers. Zie ook F. de Kam en F. van Herwaarden, *De prijs van de beschaving*, Academic Service, Schoonhoven, 1989, blz. 164 e.v. Zie voor een waarschuwing J. Frijs en C. Petersen, De zekerheid van pensioentoezeggingen, *ESB*, 17 februari 1993.

22. Overigens is deze benadering niet nieuw. In het *Weekblad voor Fiscaal Recht* van 12 juni 1986 werd een soortgelijke gedachte geventileerd door P.J.M. de Mooy.

23. Zeer sterk generaliserend gesteld kost een verhoging van de pensioengrondslag met f 1.000 bij een 70% eindloonregeling jaarlijkse circa f 96. Bij een verhoging zou het 'comingservice'-verleden (25-41 jaar) moeten worden ingekocht (indien men af-financiert), hetgeen een koopsom van f 1.536 betekent. Stel dat het bovenstaande geldt voor drie van de 3,6 miljoen werknemers, dan zou aan koopsom f 4,6 miljard op tafel moeten komen plus ongeveer f 288 miljoen per jaar. Zouden wij bij voorbeeld uitgaan van het hele verschil tussen de hoge en de lage franchise ter grootte van f 7.000 dan komen wij op respectievelijk circa f 32 en f 2 miljard. Berekeningen zijn uitgevoerd door de Vereniging van Bedrijfspensioenfondsen ten behoeve van mijn voordracht op hun jaarvergadering van maart 1981.

bieden. Ik acht het aanvaardbaar de AOW-ontwikkeling en de pensioenontwikkeling op grotere afstand van elkaar te zetten door het minimumloon als franchise te hanteren. Op die wijze wordt ook beter de gescheiden verantwoordelijkheid tot uitdrukking gebracht: die van de overheid voor de AOW als basisvoorziening en die van de sociale partners voor het pensioen.

De WRR gaat echter van de geïntegreerde benadering uit. Hij noemt als instrumenten die de kostenstijging die daardoor wordt opgeroepen moeten beteugelen: a. een terughoudend AOW-koppelingsbeleid, b. verbreding van de heffingsgrondslag AOW en c. verhoging van de AOW-leeftijd²⁴.

Eindloon of middelloon

Fiscaal is toepassing van het eindloonstelsel van stond of aan geaccepteerd. Dit stelsel heeft mede daardoor maatschappelijk een grote vlucht genomen. Maar het is de vraag of wij ons voor de toekomst de luxe van een pensioenopbouwstelsel op basis van het eindloonstelsel nog wel kunnen veroorloven. Het leeftijd-inkomensprofiel maakt duidelijk dat het beloningsniveau van 45-plussers in het algemeen reeds boven hun produktiviteit uitgaat. Het eindloonstelsel versterkt dit beeld. Alle veranderingen in de pensioenformule werken in een dergelijk stelsel veel sterker door dan in een gemiddeld-salarisstelsel. Voorts worden daarin de toch al grote bedragen die op basis van al dan niet overleefde solidariteitselementen in de pensioenregelingen van de ene pensioenge-rechtigde naar de andere worden overgeheveld extra opgeblazen. Naast de forse financieringslast is voorts een belangrijk bezwaar van de eindloonregeling dat zij ongelijke beloning impliceert tussen snelle en trage carrièremakers en tussen werknemers met een statisch en een mobiel arbeidsverleden. Voorts is de pensioenbreukproblematiek die door dit stelsel wordt opgeroepen niet gemakkelijk oplosbaar en zijn garanties voor te fors pensioenverlies noodzakelijk voor personen die aan het einde van hun carrière op het gebied van hun beloning een stapje terug willen doen.

Fiscale positie van pensioenlichamen

Uitgangspunt van de brede-herwaarderingsoperatie was te komen tot een fiscaal gelijke behandeling van spaarstromen. In dat kader is de bestaande subjectieve vrijstelling van vennootschapsbelasting voor de directiepensioenlichamen (onder andere pensioen-bv's) ingaande 1992 terecht afgeschaft. Vrijstelling van directiepensioenlichamen zou de levensverzekeringsmaatschappijen immers in een ongelijke concurrentiepositie brengen, hetgeen op gespannen voet staat met het neutraliteitsprincipe. Hiermee is echter in strijd dat in dezelfde wet de pensioentoezegging die wordt verzekerd door een eigen pensioenlichaam wordt uitgesloten van de omkeerregel in de loonbelasting. Zoals reeds eerder ten aanzien van de lijfrenteovereenkomsten verplichte winkelnering bij de beroepsverzekeraars werd voorgeschreven, zo geschiedt dit thans voor de pensioenregelingen.

De pensioenfondsen, niet zijnde directiepensioenlichamen, behouden hun subjectieve vrijstelling voor

de vennootschapsbelasting. Hun beleggingsopbrengsten blijven derhalve onbelast en kunnen dus in hun geheel ten gunste van de pensioenreserve worden gebracht. Ter beteugeling van te fors geachte reserveringen is invoering van een 'overschotheffing pensioenfondsen' voorgesteld. Dit wetsvoorstel suggereert, mijns inziens ten onrechte, dat de pensioenfondsen in het algemeen een te grote vrije reserve hebben en dat derhalve overtollige gelden naar de pensioenge-rechtigden moeten worden teruggesluisd²⁵. Deze conclusie is echter uitermate voorbarig getrokken. De pensioenbreukproblematiek, de koppeling met het basispensioen, het wegvallen van de AWW en de consequenties van het brutoeren van de overhevelingstoeslag zijn nog lang niet opgelost. Gelukkig is dit wetsvoorstel, naar het schijnt, inmiddels in de politieke diepvriezer gelegd. Verplichte belegging door pensioenfondsen in infrastructurele voorzieningen schijnt daarvoor als 'wisselgeld' te worden gevraagd. Beleggingen die de markttoets niet doorstaan, en daarom moeten worden afgedwongen, zijn in feite verkapte belastingen. Ze moeten ook als zodanig worden beoordeeld en in casu worden afgewezen.

Conclusie

De slotconclusie is dat het bestaande complex van de AOW, AWW en aanvullende pensioenregelingen meer weg heeft van een lappendeken dan van een evenwichtig, samenhangend pensioenstelsel. Dit pensioencomplex dreigt even ingewikkeld, onpersoonlijk en onbestuurbaar te worden als het sociale-zekerheidsstelsel en de belastingwetgeving. Er zullen dan ook principiële keuzen moeten worden gemaakt. Mijn beleidsconclusies zijn:

- voorzichtige voortzetting en fiscale stimulering van het flexibiliseringsbeleid;
- verdergaande fiscalisering van de premieheffing volksverzekeringen;
- ontlasting van de lastendruk op de eerste inkomensschijf door verbreding van de heffing tot 65-plussers en invoering van het systeem van heffingskortingen en verhoging van het arbeidskostenforfait;
- handhaving van het belastinguitstel voor oudedagsvoorzieningen in de loon- en inkomstenbelasting;
- ontkoppeling van de verantwoordelijkheid voor de bekostiging van het basispensioen en het aanvullend pensioen;
- geen invoering van de overschotheffing pensioenfondsen.

L.G.M. Stevens

24. WRR, op.cit., blz. 175. In de praktijk betekent dit echter een verschuiving van de kosten naar de aanvullende pensioenen.

25. A.L. Bovenberg introduceert in zijn artikel *Fiscus en vergrijzing: naar een ander fiscaal systeem?*, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 24 december 1992, een 'overrentehffing' die de pensioenfondsen moet verzekeren tegen lange-termijninvesteringen- en inflatierisico's.