

Het belasten van pensioenmiddelen

A.J. Vermaat en R. van Dam*

Er is de laatste tijd veel discussie over de vermeende opbrengsten van een gebele of gedeeltelijke voorheffing op pensioenbesparingen. De auteurs tonen aan de hand van een model aan dat een voorheffing voor de overheid geen extra budgettaire ruimte oplevert. Eerder bestaat het gevaar dat de overheidsuitgaven zullen toenemen. Een beperkte belastingverhoging op pensioeninkomen valt echter te verdedigen, gezien de bestaande relatief lagere effectieve druk.

Het opmaken van de budgettaire 'tussenbalans' door het derde kabinet-Lubbers fungeert als een katalysator voor allerlei suggesties ter belasting van de pensioenbesparingen. Er gaat geen maand voorbij of een nieuwe gedachte, visie of apologie weet de media te halen.

Gezien de grote interesse voor de pensioenmiljarden en het grote maatschappelijke belang van een goed gefundeerd pensioensysteem is het nuttig om het inmiddels via de media gesponnen kluwen van argumenten en suggesties eens te ontwarren. Het belang van een objectieve analyse vloeit niet alleen voort uit de op zichzelf begrijpelijke en acceptabele verschillen in belangen, belevingen en doelstellingen, maar ook uit de kennelijk onverenigbare conclusies die worden verbonden aan de diverse uiteenzettingen omtrent het belasten van de pensioenmiddelen. Hierbij gaat het ons vooral om het vraagstuk van de eventuele budgettaire consequenties van het geheel of gedeeltelijk beperken van de aftrekbaarheid voor inkomstenbelasting respectievelijk vennootschapsbelasting van lijfrente- en pensioenpremies. In de praktijk treft men ten minste de volgende drie stellingen aan:

- het nu belasten van pensioenbesparingen verschaft het Rijk méér budgettaire ruimte;
- het nu belasten van pensioenbesparingen geeft op de korte termijn een grotere budgettaire ruimte, die echter ten koste gaat van latere budgetruimte; of
- het nu belasten van pensioenbesparingen resulteert niet in extra budgettaire ruimte maar impliceert slechts het naar voren halen van schuldaflossing.

Het lijkt in strijd met de logica dat deze drie uitspraken tegelijkertijd 'waar' zouden zijn, althans bij dezelfde vooronderstellingen. Daarom is een nadere analyse gewenst. Ten einde de probleemstelling zo helder mogelijk te kunnen formuleren wordt in de volgende paragraaf eerst stil gestaan bij de diverse gelanceerde suggesties voor het (extra) belasten van de pensioenmiddelen.

Bloemlezing van suggesties

In de afgelopen jaren zijn er diverse gedachten ontvouwd omtrent het 'nuttig' aanwenden van de pensioenvermogens. Te denken valt bij voorbeeld aan het idee om verplicht te beleggen tegen een laag rendement in allerlei sociale projecten, riskante innovaties te financieren of te investeren in de infrastructuur.

Hier volgt een beknopte bloemlezing, waarbij de onderlinge verwantschap opvallend is:

- het (weg)belasten van eventuele permanente vermogenoverschotten bij de pensioenfondsen (de vermaarde 'Brede herwaarderung');
- beperking van de aftrekbaarheid voor de inkomstenbelasting van lijfrentepremies (een andere component van de 'Brede herwaarderung');
- volledige afschaffing van de fiscale aftrekbaarheid van zowel lijfrente- als pensioenpremies;
- invoering van een voorheffing op het inmiddels gevormde pensioenvermogen respectievelijk op de periodiek af te dragen pensioen- en lijfrentepremies of koopsommen.

Kortom, een serie voorstellen om meer middelen voor de schatkist te verwerven door middel van wijziging van het fiscale regime op de pensioenmiddelen. In eerste instantie is dit een herverdelingsprobleem. Naast de 'winnaars' (de schatkist respectievelijk de overige belastingbetalers) bestaan er 'verliezers' (pensioengerechtigden respectievelijk de pensioenfinanciers: werknemers/werkgevers).

Naast pure herverdelingseffecten is het denkbaar dat er andere neveneffecten gaan optreden op wat langere termijn (bij voorbeeld op grond van wijziging van het gedrag van de onderscheiden economische subjecten). Hiervan wordt in dit artikel geabstraheerd. Gezien vanuit onze primaire belangstelling voor de invloed van de diverse voorstellen op de budgettaire ruimte is het volgende analytische onderscheid

* A.J. Vermaat is voorzitter van de Verzekeringskamer te Apeldoorn en R. van Dam is plaatsvervangend hoofd Actariaat van de Verzekeringskamer; dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

	Regime I			Regime II		
	wg/wn	psf	schatkist	wg/wn	psf	schatkist
Premie per jaar	-1	1	-	-1	0,6	0,4
Uitk. per jaar	10,13	-16,88	6,75	10,13	-10,13	-
Vermogen na 30 jaar	-122,35	122,35	-	-122,35	73,41	48,94
Vermogen na 40 jaar	-105,65 ^a	-	105,65	-105,65 ^a	-	105,65

a. Dit bedrag geeft dus weer dat de betalingen van f 1 premie per jaar door de financiers, niet gecompenseerd wordt door de later te ontvangen uitkeringen, omdat belasting betaald moet worden. Zou geen belasting betaald moeten worden dan zou de inleg gelijk zijn aan de latere opbrengst. Nu is het door de belastingafdracht veroorzaakte 'verlies' na 40 jaar, opgerent, opgelopen tot f 105,65.

	Regime I			Regime II		
	wg/wn	psf	schatkist	wg/wn	psf	schatkist
Premie per jaar	-p	+p	0	-p	+0,6p	+0,4p
Uitk. p. jaar	$0,6 \frac{\ddot{s}}{a} \frac{30}{10} p$	$-\frac{\ddot{s}}{a} \frac{30}{10} p$	$0,4 \frac{\ddot{s}}{a} \frac{30}{10} p$	$0,6 \frac{\ddot{s}}{a} \frac{30}{10} p$	$-0,6 \frac{\ddot{s}}{a} \frac{30}{10} p$	0
Vermogen na 30 jaar	$-\ddot{s} \frac{30}{10} p$	$\ddot{s} \frac{30}{10} p$	0	$-\ddot{s} \frac{30}{10} p$	$0,6 \ddot{s} \frac{30}{10} p$	$0,4 \ddot{s} \frac{30}{10} p$
Vermogen na 40 jaar	$-0,4 \ddot{s} \frac{30}{10} p$	0	$0,4 \ddot{s} \frac{30}{10} p$	$-0,4 \ddot{s} \frac{30}{10} p$	0	$0,4 \ddot{s} \frac{30}{10} p$

Boven: tabel 1. De financiële resultaten van twee fiscale regimes: een rekenvoorbeeld

van groot belang: (i) het naar voren halen van belastingontvangsten door middel van het introduceren van een (al dan niet gedeeltelijke) voorheffing op pensioenmiddelen, of (ii) het verzwaren van de belastingdruk op specifieke pensioeninkomens of -vermogens.

Onder: tabel 2. Modelwaarden in formulevorm

Aan de hand van een simpel pensioenmodel wordt allereerst nagegaan wat zo'n voorheffing uiteindelijk betekent voor de budgettaire ruimte van de overheid. Vervolgens worden de conclusies nader gekwalificeerd aan de hand van een modificatie van de gemaakte vooronderstellingen. Ten slotte wordt stil gestaan bij de mogelijkheid van een verhoging van de belastingdruk op de pensioenmiddelen.

Voorheffing op pensioenbesparingen

In eerste instantie gaan wij uit van het volgende mini-pensioenmodel: een 'eenmanspensioenfonds'; gedurende dertig jaren wordt er jaarlijks een gelijk bedrag als pensioenpremie in het fonds gestort; over de daarop volgende tien jaren wordt het gevormde pensioenvermogen in gelijke jaarlijkse bedragen uitgekeerd aan de deelgerechtigde.

Voorts wordt aangenomen dat de interestvoet op de gedane beleggingen gedurende de gehele periode constant en identiek is zowel voor het beleggende pensioenfonds als voor de schatkist. Er wordt afgezien van het bestaan van beheerskosten (ofwel men let uitsluitend op een constante netto rendementsvoet). Vooralsnog wordt voorbijgegaan aan het bestaan van sterftেকansen. Ook wordt verondersteld dat er geen geldontwaarding optreedt.

Aansluitend wordt verondersteld dat ongeacht het fiscale regime in alle gevallen het resterende pensioenfondsvermogen na die veertig jaar op nihil uitkomt. Met andere woorden, er is in dit model geen sprake van de vorming van een permanent pensioenoverschot. Ook wordt een gelijke fiscale positie

verondersteld tussen burgers onderling, tussen werkgevers onderling (inclusief de publiekrechtelijke instellingen) en tussen werknemers en werkgevers!

Om na te kunnen gaan wat de eventuele budgettaire consequenties voor de schatkist zijn van het naar voren halen van belastingopbrengsten op de pensioenmiddelen worden de uitkomsten van twee verschillende fiscale regimes vergeleken. Onder regime I (een benadering van de bestaande wetgeving) is de periodiek gestorte pensioenpremie volledig fiscaal aftrekbaar (dat wil zeggen het daartoe aangewende inkomen blijft voorlopig onbelast); de uitkeringen zijn daarentegen volledig belastbaar tegen een tarief T_I . Onder regime II (fictieve wetgeving ter symbolisering van een integrale voorheffing) is de periodiek gestorte pensioenpremie niet aftrekbaar. De in dit geval afgedragen premie komt overeen met $P_{II} = (1 - T_{II}) P_I$. Aangenomen is dat het hierbij niet uitmaakt qua fiscale opbrengst wie de premieafdracht verricht. Hier staat tegenover dat de latere uitkeringen vrijgesteld zijn van belastingheffing.

De twee fiscale regimes geven uiteraard extreme (ideaal-typische) posities weer. De gedane suggestie van een partiële voorheffing kan echter worden opgevat als een gewogen gemiddelde van beide extreme modellen.

Tabel 1 biedt een overzicht van een concreet rekenvoorbeeld van beide regimes. Hierbij is aangenomen – omdat een beoogde verzwaaring van de belastingdruk niet aan de orde is – dat T_I gelijk is aan T_{II} . In het rekenvoorbeeld wordt uitgegaan van een interestvoet van 8% per jaar en belastingtarieven van 40%. De bedragen worden alle berekend op basis van jaarlijkse (bruto) premiebedragen van 1 eenheid. In de tabel worden de bedragen weergegeven voor de volgende drie categorieën: de financier (werkgever/werknemer), het pensioenfonds en de schatkist.

De resultaten uit tabel 1 geven duidelijk aan dat een overgang van fiscaal regime I naar regime II per saldo (bij de gemaakte vooronderstellingen) voordeel noch nadeel oplevert voor schatkist respectievelijk pensioenbetaler/-genieter. Men ziet dit haarscherp uit de getallen op de laatste regel van tabel 1.

Zoals uit de formules van tabel 2 blijkt, kan de conclusie uit het rekenvoorbeeld worden gegeneraliseerd (binnen de modelveronderstellingen).

Uiteraard treedt er wel een verandering op voor het lopende vermogen van het pensioenfonds respectievelijk de waarde van de latente fiscale claim. Maar beide zijn slechts boekhoudkundige grootheden.

Iets minder inzichtelijk wellicht is het feit dat voor de schatkist geen reële verandering optreedt. Het invoeren van een (al dan niet gedeeltelijke) voorheffing betekent dat men weliswaar op een eerder tijdstip belastingontvangsten gaat verkrijgen, maar er treedt geen budgettaire verruiming op. Men heeft niet de vrije beschikking (wel formeel, maar niet substantieel) over deze opbrengsten. Immers, de fiscus moet deze 'voorontvangsten' op samengestelde interest uitzetten om aan het einde van de rit gelijk te spelen. Zou de fiscus dit niet doen, dan ontstaat er op termijn een tekort, met name omdat bij een regime dat de (latere) pensioenuitkeringen belast de heffing juist plaatsvindt op basis van de opgerente

premies. De suggestieve idee dat de overheid in ieder geval de rente op de staatsschuld zou kunnen uitsparen bij het naar voren halen van de belastingheffing op pensioengelden is dus onjuist. Men dient bij een dergelijke voorheffing de middelen te gebruiken voor een aflossing van de staatsschuld (en idem de uitgespaarde rentelasten voor een verdere schuldaflossing), hetgeen algebraïsch gezien immers gelijkwaardig is aan de vorming van beleggingen (die ertoe strekken de latere geringere belastingopbrengsten te compenseren). Doorziet men dit, dan is de conclusie helder dat de introductie van een voorheffing op de pensioenmiddelen (althans indien men niet een verzwaring van de belastingdruk op deze categorie inkomen nastreeft!) slechts een boekhoudkundige operatie betekent, die geen zoden aan de dijk zet. Bovendien bestaat het grote politieke gevaar dat men ten onrechte zou concluderen over meer middelen te beschikken om allerlei dringende en nuttige uitgaven te financieren. Pas jaren later – en naar men mag verwachten in een periode van ontgroening en vergrijzing – zou men beseffen een onherstelbare fout te hebben gemaakt, die vanwege de asymmetrie moeilijk te compenseren is.

Uitgaande van de gemaakte modelveronderstellingen valt een analoge conclusie te trekken voor elke vorm van introductie van een voorheffing op de pensioenmiddelen – inclusief die op inmiddels opgebouwde pensioenvermogens – mits men steeds het effectieve tarief constant houdt.

De veronderstellingen

In welke mate blijven de eerder geformuleerde conclusies geldig wanneer de gemaakte modelveronderstellingen een realistischer vorm wordt gegeven?

In de eerste plaats ligt het voor de hand de stap te maken van het eenmanspensioenmodel naar een groepspensioenfonds. Naast de vergroting van het aantal betrokken deelgerechtigden is het plausibel nu wel rekening te houden met sterftেকansen en beheerskosten. Het enige gevolg van een positieve kans op sterfte bij gegeven uitkeringsniveaus is dat het op te bouwen vermogen gemiddeld lager uitkomt dan de casus zonder sterftেকansen. Eveneens mag aangenomen worden dat de beheerskosten (relatief) lager zullen uitvallen. Op de fiscale conclusies heeft dit overigens geen enkel effect.

In de tweede plaats wordt nu onder ogen gezien wat de mogelijke invloed is van het optreden van commerciële levensverzekeraars naast de veronderstelde non-profit pensioenfondsen. Een commerciële verzekeraar zal een premie vragen die iets ligt boven de feitelijk benodigde netto premie. In belastingregime I vindt er geen belastingheffing over die opslag plaats, in regime II wel. Aangezien in beide gevallen de definitieve winst al via de vennootschapsbelasting en via de dividendbelasting wordt belast, veroorzaakt regime II daarmee een, totaal niet te verdedigen, drievoudige belasting van de winstopslag. Een mitgering van de heffing zou in dit geval te verdedigen zijn, namelijk zodanig dat er juist een gelijke effectieve druk zou optreden. Op het punt van de effectieve druk wordt in de volgende paragraaf teruggekomen.

In de derde plaats kan de vraag gesteld worden of de veronderstelling van een constant blijvende inte-

restvoet (of liever de netto rendementsvoet op de pensioenbeleggingen) van wezenlijke invloed is op de bedoelde algemene conclusies. Dit is onzes inziens niet het geval. De formules uit tabel 2 worden weliswaar veel complexer, maar de conclusies veranderen niet. Ook niet wanneer er in de loop van de tijd een systematische stijging of daling van de kapitaalrente zou optreden.

Een reden tot amendering van eerdere conclusies zou aanwezig zijn indien de overheid een systematisch ander rendement zou scoren dan de institutionele beleggers. Mede gezien het feit dat een majeur deel van de institutionele beleggingen (ABP!) neerslaat in overheidsschuld (schuldaflossing!), kan men deze mogelijkheid vooralsnog buiten beschouwing laten.

Naar het ons voorkomt heeft ook het loslaten van de non-inflatieveronderstelling geen invloed op de geconstateerde fiscale neutraliteit tussen voorheffing en naheffing, mits uiteraard de effectieve belastingdruk niet beïnvloed wordt door de inflatie. Voor zover in de tijd gezien de optredende inflatie echter daadwerkelijk leidt tot zwaardere belastingtarieven, moet men de conclusie trekken dat het invoeren van een voorheffing per saldo een offer van de schatkist vraagt.

Overigens gaan wij niet uit van deze historische verwachting, gezien de ervaring met periodieke correcties op de IB-tarieven. Mogelijk is er wel sprake van herverdelingseffecten tussen de betalers/genieters van de pensioenen, maar dit laatste valt buiten onze probleemstelling.

Voor zover het effectieve belastingtarief ongewijzigd blijft¹, zal dus ook onder realistische verhoudingen de invoering van een voorheffing op pensioenmiddelen niet leiden tot extra budgettaire ruimte voor de schatkist. Wanneer men inderdaad een constante belastingdruk op de pensioeninkomens nastreeft, kan men beter afzien van zo'n voorheffing. Men vermijdt dan immers niet alleen een nieuwe complicatie in de fiscale wetgeving (en de daarbij behorende kosten), maar bovendien brengt de overheid zichzelf niet in de verleiding met de voorontvangsten aan de haal te gaan (bij voorbeeld door af te zien van de inmiddels noodzakelijke ombuigingen).

Belastingverzwaring?

Vervolgens de vraag of er objectieve gronden aan te voeren zijn voor een pleidooi ten gunste van een verzwaring van de belastingdruk op de pensioenmiddelen. Globaal gezien gaat het hierbij om de volgende twee deelthema's: bestaat er momenteel een onjuiste effectieve belastingdruk op de pensioenmiddelen; en is er sprake van een duidelijke begunstiging van het pensioeninkomen ten opzichte van andere inkomensbronnen?

Wat betreft het eerste deelthema gaat de belangstelling uit naar de mogelijke oorzaken van een te lage (hoge) effectieve druk op de pensioenmiddelen. Achtereenvolgens zal worden stilgestaan bij: de zogenoemde omkeerregel, de eventuele vorming van permanente overschotten bij pensioenfondsen, en emigratie als lek.

1. Voor alle duidelijkheid: in dit verband wordt onder een ongewijzigd effectief belastingtarief verstaan de gelijkheid van de diverse T_1 's, inclusief de afwezigheid van de vorming van permanente overschotten bij pensioenfondsen of levensverzekeraars.

Eerder in ESB

Aan pensioenvraagstukken kleven vele aspecten. De vormgeving van het pensioenstelsel bepaalt bij voorbeeld niet alleen de hoogte van het huidige en toekomstige inkomen, maar heeft daarnaast ook belangrijke macro-economische effecten. Geïnteresseerden kunnen hun licht opsteken bij de volgende ESB-artikelen :

- C. Petersen, *Pensioenen in West-Europa, 10 januari 1990;*
- J.M.G. Frijns en J.H.W. Goslings, *Premiesystemen en beleggings-samenstelling, 5 december 1990;*
- G. Zalm, *Flexibele premiesystemen en macro-economisch beleid, 5 december 1990;*
- A.D. Wiechers en J.C. Kragt, *Een nieuwe visie op de staats-schuld, 6 februari 1991.*

De omkeerregel

De fiscale omkeerregel houdt in dat men – binnen bepaalde wettelijke grenzen – de betaalde pensioen- en lijfrentepremies buiten het belastbare inkomen (winst) mag houden, terwijl het (later) genoten pensioen c.q. lijfrente wel belastbaar is. Nu spreekt men doorgaans het vermoeden uit dat de (gemiddelde) marginale druk op de genoten pensioeninkomens veel lager is dan het (gemiddelde) marginale tarief dat bij het aftrekproces wordt geëffectueerd. Vermoedelijk speelt dit denkbeeld een belangrijke rol in de populaire discussies over het belasten van pensioenbesparingen. Het gaat hierbij om een complexe materie.

Het is niet gemakkelijk om een empirische onderbouwing te vinden. Hoewel het a priori voor de hand ligt te denken aan een duidelijk verschil ten nadele van de fiscus op grond van de veronderstelling dat het gemiddelde inkomen van actieven hoger ligt dan dat van gepensioneerden, gelden er nadere kwalificaties. Zo geldt dat een groot deel van de betaalde pensioenpremies direct ten laste komt van de werkgevers (en dus afgerekend wordt tegen 35%, hetgeen overeenkomt met het laagste Oort-tarief). Voorts geldt dat de overheid als werkgever geen belasting betaalt, zodat premie-afdracht evenmin leidt tot een beperking van de belastingopbrengsten. Het is op voorhand dus niet bekend hoe de getalsmatige verhoudingen op dit punt exact liggen.

Op grond van schattingen onzerzijds van premie-afdrachten, sectorale indelingen en inkomensverdelingsverhoudingen komen wij tot de hypothese dat het (gemiddelde) marginale tarief van de belastingbetaling van de gepensioneerden voor zover het betreft aanvullende pensioenen en ontvangen lijfrenten op circa 30% uitkomt, terwijl het (gemiddelde) marginale tarief bij de aftrek van de daarmee corresponderende premies op circa 40% ligt. Dit is overigens nog een overschatting, omdat geen rekening is gehouden met de aftrek van andere posten zoals betaalde hypotheekrente, giften, buitengewone lasten enzovoort. Het maximale drukverschil zal momenteel dus minder dan tien procentpunten bedragen. Het gevonden empirische drukverschil is vooral gelegen in de vrijstelling voor de 65-plussers van de premies volksverzekering, waardoor deze groep in de eerste Oortse schijf slechts 18,8% hoeft af te dragen in plaats van 35,75%.

Een tegengesteld effect ontstaat vooral door de relatief lagere belastingdruk op werkgeverspremies. Afhankelijk van het oordeel over de achtergronden van dergelijke verschillen kan men maatregelen nemen. Onzes inziens is de meest voor de hand liggende wijziging de verhoging van het speciale tarief voor de AOW'ers over de eerste schijf². Allerlei andere mogelijkheden, zoals bij voorbeeld het aftrekken van betaalde premies tegen een forfaitair tarief (35%?), compliceren de belastingheffing onnodig.

Overschotten bij pensioenfondsen

Een tweede oorzaak van een afwijkende effectieve belastingdruk op de pensioenmiddelen zou kunnen liggen in de mogelijkheid van de vorming van permanente overschotten bij de pensioenfondsen; in dit geval gaat het uitsluitend om een te lage effectieve druk. Door de pensioenfondsen wordt er terecht op gewezen dat zo'n situatie hoogst onwaarschijnlijk is te achten, omdat de financiers hier geen enkel belang bij hebben. Bovendien lijken er soms overschotten te bestaan vanwege een te voorzichtige berekening van de pensioenvoorzieningen (omdat men inflatietoelagen aan gepensioneerden conditioneel toekent), respectievelijk vanwege de schommelingen in de daadwerkelijk optredende inflatie. De fiscus tracht momenteel via de instelling van een specifieke belasting op geconstateerde vermogensoverschotten bij pensioenfondsen dit verschijnsel tegen te gaan³. De koninklijke weg zou zijn het invoeren van een beperking op de aftrekbaarheid van pensioenpremies in de vennootschapsbelasting (een mogelijkheid die al in 1955 uit een arrest van de Hoge Raad is gebleken), rekening houdend met het inmiddels opgebouwde pensioenvermogen. De huidige discussies over de in te stellen beperkingen op de aftrekbaarheid van lijfrentepremies in het kader van de IB, tonen overigens aan dat dit een gecompliceerde oplossing is.

Een derde oorzaak van een te laag effectief tarief op de pensioeninkomens is de mogelijkheid om door emigratie de heffing in ons land te ontgaan. Eerlijk gezegd is dit een probleem dat geregeld dient te worden in het kader van te sluiten belastingverdragen respectievelijk van de Europese fiscale harmonisatie.

Begünstiging van pensioeninkomen

Voor wat betreft het tweede deelthema gaat het om het probleem of de fiscus het pensioeninkomen begunstigt ten opzichte van de overige inkomens. Enerzijds kan men de gestelde vraag ontkennend beantwoorden omdat op het moment dat het pensioen-

2. Zo'n maatregel kan men gepaard doen gaan met een compenserende verhoging van de bruto AOW-uitkering, zoals eerder voorgesteld door de commissie-Drees. Vgl. Commissie Financiering Oudedagsvoorziening, *Gespiegeld in de tijd. De AOW in de toekomst*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 1987, blz. 128.

3. Terecht wordt door de organisaties van de pensioenfondsen als kritiek op het wetsvoorstel geuit dat met het oog op de kwade kansen van de inflatie voor de financiële verplichtingen van de fondsen (i) de pensioenvoorziening tegen een te hoge rekenrente moet worden becijferd, en (ii) een te geringe extra buffer wordt toegestaan welke als veiligheidsreserve noodzakelijk is bij het (op termijn vermoedelijk profijtelijker) beleggen in zakelijke waarden (zoals aandelen of onroerend goed).

inkomen wordt genoten een zelfde regime wordt toegepast, ongeacht de bron van het inkomen (zoals bij voorbeeld inkomen uit huidige arbeid, inkomen uit vroegere arbeid, inkomen uit vermogen); wel is er enig – beargumenteerbaar – verschil qua aftrek van gemaakte kosten bij verkrijging. Anderzijds kan men de gestelde vraag echter ook bevestigend beantwoorden. Dit laatste wordt duidelijk uit een vergelijking van de integrale fiscale behandeling van het pensioensparen met het 'banksparen'. Onder dit laatste begrip wordt hier verstaan het sparen (en beleggen) uit het lopende inkomen nadat de verschuldigde belasting is voldaan. De bankspaarder betaalt de belasting direct terwijl de pensioenspaarder dat pas op het moment van uitkering zal doen.

Pensioensparen wordt derhalve overeenkomstig het idee 'uitgesteld loon' ook uitgesteld belast. Daardoor kan de pensioenspaarder over een hoger bedrag interest kweken en dus een hoger inkomen verwerven (waarover verder weer keurig belasting wordt betaald). Op deze wijze 'subsidieert' de schatkist derhalve het pensioensparen.

De volgende drie argumenten zijn aan te voeren ter ondersteuning van de sinds jaar en dag bestaande fiscale praktijk in Nederland. In de eerste plaats de gewenste gelijke behandeling van inkomens uit arbeid, ongeacht op welk moment deze arbeid is verricht. In de tweede plaats de overweging dat het politiek gezien bij de vorming van oudedagsvoorzieningen om een groot maatschappelijk nut gaat. Daarom is ook – binnen bepaalde grenzen – de aftrek van de lijfrentepremies toegestaan. In de derde plaats geldt dat bij deze vormen van 'oudedagssparen' niet alleen de beschikbaarheid tot de oudedag ontbreekt (hetgeen bij banksparen niet het geval is), maar bovendien de kans bestaat dat het individu slechts een korte periode van pensioenuitkering of zelfs in het geheel geen uitkering zou kunnen toevallen. (Het overblijvende vermogen wordt dan aangewend voor de uitkering aan anderen. Dit maakt de vorm van de collectieve aanvullende pensioenfondsen juist macro-economisch gezien zo'n efficiënte vorm van verzekering!) Op grond van het bovenstaande moet onzes inziens de conclusie getrokken worden dat er objectief gezien een goede reden is om de bestaande fiscale behandeling van de pensioeninkomens ongewijzigd te laten.

Slotbeschouwing

In dit artikel werd ingegaan op de volgende twee thema's: (i) levert de (al of niet gedeeltelijke) voorheffing op pensioenbesparingen een extra (vrij) te besteden budgettaire ruimte op voor de overheid; (ii) valt op objectieve gronden een verzwaring van de belastingdruk op het pensioeninkomen te verdedigen?

Wat het eerste vraagstuk betreft moest aan de hand van een modelmatige analyse geconcludeerd worden dat zo'n al of niet integrale voorheffing op de pensioenmiddelen geen extra budgettaire ruimte oplevert. De eerder te ontvangen belastingopbrengsten zijn niet vrij besteedbaar maar dienen (bij voorbeeld via strikte schuldaflossing) belegd te worden ten einde (samen met de te kweken beleggingsopbrengsten) in staat te zijn het later te lijden verlies aan minder belastingopbrengsten op de pensioenuitkeringen te compenseren.

Gezien de nadelen van zaken als de politieke verleiding om toch per saldo meer uitgaven te doen, een verdere complicering van de fiscale regelingen⁴ en een 'foutief' (dat wil zeggen van de basis van de huidige IB afwijkend) inkomensbegrip⁵ is de introductie van zo'n gedeeltelijke voorheffing discutabel.

De enige voordelen van zo'n maatregel zouden zijn een cosmetische verbetering van de kredietwaardigheid van de Staat der Nederlanden, en het vermijden van het bewust creëren van permanente vermogensoverschotten (hetgeen nu reeds op een andere – overigens niet optimale – manier wordt tegengegaan). Een serieuze afweging van de hierboven genoemde voor- en nadelen zou naar onze mening slechts de conclusie kunnen opleveren dat de invoering van zo'n voorheffing op de pensioenmiddelen niet zou getuigen van staatsmanschap.

Wat het tweede vraagstuk betreft lijkt een beperkte verhoging van het belastingtarief over de eerste schijf voor bejaarden te verdedigen in verband met de thans bestaande lagere effectieve druk. Verder levert de analyse geen objectieve gronden op voor het extra belasten van de pensioeninkomens. Dat in de bestaande fiscale wetgeving het als pensioenpremie aangewende loon niet direct wordt belast maar wordt gezien als uitgesteld loon, is op goede gronden verdedigbaar. In dit verband moge voorts nog opgemerkt worden dat het op slechts één onderdeel vergelijken van fiscale wetgeving met die van andere landen volstrekt zinloos is. Wij blijven daarom bij de eerder getrokken conclusie dat het overhoop halen van de fiscale behandeling van de pensioenuitkeringen ongewenst is en uiteindelijk slechts resulteert in hogere (sociale) kosten.

Voor zover de pensioenen op grond van financiële redenen een plaats verdienen op de huidige politieke agenda, kan het onzes inziens slechts gaan om de vraag of de lasten behorend bij het niveau van de pensioentoezeggingen micro- en macro-economisch gezien te dragen zijn. Het gaat dan primair om de problematiek van de arbeidskosten (waarbij uiteraard de sociale partners van de partij zijn) en niet om een primair fiscale vraagstelling. Evenmin is de fundamentele discussie over de controverse tussen oudedagsfinanciering via omslag of kapitaaldekking⁶ van belang bij de eerder aan de orde gestelde fiscale vragen. Immers, bij beide systemen zijn de fiscale effecten gelijk omdat bij gegeven uitkeringen ook de financieringslasten uit het oogpunt van de fiscus gelijk zullen zijn.

Al met al is het enige effect van het oplaten van deze (fiscale) luchtballon dat er veel lucht wordt verplaatst zonder dat de patiënt (schatkist), die in ademnood verkeert, daarmee wordt geholpen.

A.J. Vermaat

R. van Dam

4. Bovendien moet men vrezen voor de verleiding om – later – de tariefkorting op de ingegane pensioenen weer ongedaan te maken.

5. Dit geldt a fortiori wanneer de inkomstenbelasting gebaseerd zou zijn op het bestedingsbeginsel, hetgeen van verscheidene zijden op theoretische gronden wordt verdedigd.

6. Met het oog op de vergrijzing zou men wellicht een pleidooi kunnen voeren – op zowel micro- als macro-economische gronden – pro een verschuiving naar meer kapitaaldekking in plaats van omslag.