

# Sanering staatsschuld door voorheffing op pensioenen

*De staatsschuld en het financieringstekort zijn in belangrijke mate een gevolg van besparingen voor pensioenrechten. De huidige generatie heeft recht op overheidsinkomsten uit pensioenrechten. Bij een voorheffing op pensioenen zullen toekomstige generaties er economisch toch nog beter voor staan.*

De staatsschuld van Nederland heeft groteske vormen aangenomen. Velen maken zich daarover ongerust en bezinnen zich op maatregelen. Deze maatregelen betreffen echter niet de belangrijkste oorzaak van de overheidstekorten, namelijk de besparingen via de pensioenfondsen. Door deze besparingen mist de overheid belangrijke inkomsten, zoals inkomstenbelasting op de voor de belastingheffing aftrekbare pensioenpremies, de btw indien deze gelden uitgegeven zouden worden, en inkomsten door bestedingseffecten. De staatsschuld en de opgepote reserves bij de pensioenfondsen vormen een stelsel communicerende vaten<sup>1</sup>.

Momenteel zit er ruwweg *f* 500 miljard opgepot bij de pensioenfondsen. Een ruwe schatting leert dat dit bedrag met 50% zal groeien, enerzijds door demografische factoren, anderzijds door een toegenomen deelname aan pensioenvoorzieningen. Als de huidige verhouding tussen staatsschuld en pensioenreserves zou blijven bestaan betekent dit dat men mag verwachten dat de staatsschuld met nog eens *f* 160 miljard (inflatievrij) zal groeien. Aangezien de pensioenreserves in steeds sterkere mate door rente zullen toenemen in plaats van uit het saldo van premies en uitbetalingen (dat saldo zal zelfs negatief worden) kan deze verhouding drastisch wijzigen. Een toename van de staatsschuld met *f* 250 miljard moet niet uitgesloten worden geacht. Een ruwe schatting leert dat bij ongewijzigd beleid de staatsschuld tot tussen de *f* 480 en *f* 570 miljard zal groeien (alle bedragen in dit artikel zijn inflatievrij, dus in huidige guldens gerekend). Het is duidelijk dat een staatsschuld die naar deze omvang zal oplopen bij de beleggers wantrouwen zal opwekken hetgeen weer een opwaarts effect op de rente zal hebben. Door

velen wordt gesteld dat dit een onredelijke belasting voor toekomstige generaties is. Om het wantrouwen van de beleggers weg te nemen zijn er twee opties: vertrouwen wekken door met nadruk te wijzen op de toekomstige overheidsinkomsten op het moment dat er bij de pensioenfondsen netto ontsparingen gaan optreden (over ongeveer 35 jaar), of de staatsschuld saneren. Op de eerste mogelijkheid heb ik al eerder gewezen<sup>2</sup>, hier neem ik de tweede optie onder de loep.

## Belastingen of bezuinigingen

Stevens suggereert dat de oplossing gezocht moet worden in een verbreding van de belastinggrondslag, hetgeen tot meer overheidsinkomsten moet leiden<sup>3</sup>. Laten we eens nagaan hoe groot die belastingverzwaring zou moeten zijn. Als uitgangspunt neem ik het standpunt dat we toekomstige generaties niet met een onredelijke staatsschuld mogen belasten. Een staatsschuld van *f* 50 miljard (als vergoeding voor infrastructuur, dijken, overheidsbezit e.d.) doorschuiven naar onze kleinkinderen (over 30 jaar) lijkt me in dit verband redelijk. Verder ga ik uit van een reële rente van 4%. Om de staatsschuld in 30 jaar van *f* 320 tot *f* 50 miljard te reduceren is volgens een simpel sommetje jaarlijks *f* 15,3 miljard nodig. Volgens de laatste Miljoenennota bedraagt het financieringstekort *f* 20,9 miljard; inclusief de nieuwe tegenvallers zeker *f* 23 miljard. Aan de nationale schuld wordt *f* 24,8 miljard besteed, hiervan is ongeveer *f* 18 miljard reële rente. Deze *f* 18 miljard is *f* 2,7 miljard meer dan de benodigde *f* 15,3 miljard, doordat de reële rente nu meer bedraagt dan de veronderstelde 4%. Dit betekent dat als het financieringstekort onmiddellijk tot *f* 2,7 miljard gereduceerd wordt, dat wil zeggen een reductie met *f* 20 mil-

jard, we mogen verwachten dat de staatsschuld als aangegeven wordt gesaneerd.

Bij de bezuinigingsmaatregelen moet men echter wel met de effectiviteit van de maatregelen rekening houden. In deze effectiviteit zijn onder andere bestedingseffecten, directe belastingen en werkloosheidsuitkeringen verdisconteerd. Voor belastingverhoging (of -verzwaring) is de effectiviteit 50%, dus er zou jaarlijks *f* 40 miljard extra belasting ingevorderd moeten worden. Dit impliceert een verhoging van de directe belastingen met 66% in een land met nu al vrijwel de hoogste belastingdruk van het universum. De suggestie van prof. Stevens lijkt me niet zo realistisch.

Door Meijdam en Verbon wordt gesuggereerd om de staatsschuld door bezuinigingen aan te pakken<sup>4</sup>. Ook hier dient men rekening te houden met de effectiviteit. Deze effectiviteit varieert van 33% tot 50% voor de meest in aanmerking komende bezuinigingen. Veronderstellen we een gemiddelde effectiviteit van 40%, dan dient er de komende 30 jaar *f* 50 miljard bezuinigd te worden ten opzichte van het huidige beleid. Ook dit zal een geweldige schok voor de economie betekenen en leiden tot een ongeëvenaarde werkloosheid. Tabel 1 toont een overzicht van enkele varianten. Naar mijn mening komen bezuinigingen en belastingverzwaring niet in aanmerking om de staatsschuld te saneren; beide leiden tot een drastische verstoring van de samenleving en grote werkloosheid. Een voorheffing op pensioenen ligt meer voor de hand<sup>5</sup>.

## Voorheffing op pensioenen

Een voorheffing is geen vreemd element in ons belastingstelsel. Wanneer momenteel iemand inkomsten

1. Zie R. Harthoorn, De effectiviteit van bezuinigingen, *ESB*, 9 november 1989, blz. 760-763.

2. Idem.

3. L.G.M. Stevens, Graaien in pensioenpotten ondergraaft belastingmoraal, *de Volkskrant*, 15 november 1990.

4. L. Meijdam en H. Verbon, Heffing op pensioen verschuift tekort naar komende generaties, *de Volkskrant*, 15 november 1990.

5. De suggestie van een voorheffing op pensioenen is eerder gedaan. Zie P.J.M. de Mooy, Pensioenen en financieringstekort; zorgen voor nu of later, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 12 juni 1986, blz. 728-735.

verwerft, moet hij daarover inkomstenbelasting betalen. De overheid heeft echter geen zin om te wachten tot de hoogte van het inkomen in een bepaald jaar bekend is om dan pas belasting te heffen. In plaats daarvan werkt ze met loonbelasting en voorheffingen die achteraf gecorrigeerd worden. Hiermee bespaart de overheid zich een wachttijd van gemiddeld ruim een jaar.

Over pensioenpremies wordt echter geen inkomstenbelasting geheven, maar dat gebeurt pas bij uitbetaling (dat kan bij iemand anders zijn dan degene die de premies betaald heeft door vervroegd overlijden). Dit kan leiden tot wachttijden van enige tientallen jaren. Dit staat in schril contrast met het ongeduld dat de overheid betracht bij de inning van inkomstenbelasting.

### Rechtvaardiging

Een belangrijke taak van de overheid is de maatschappij zodanig te reguleren dat het overgrote deel van de bevolking zich een redelijk inkomen kan verwerven. Verder beschermt de overheid bezit. Voor onder meer deze taken moet er belasting over de inkomensvorming en het bezit worden betaald. Een belangrijke vorm van inkomensvorming onttrekt zich aan deze financiële bijdrage voor de huidige regelgeving door de overheid, namelijk de opbouw van pensioenrechten. Een bijdrage vanuit de pensioenrechten is des te meer gerechtvaardigd vanwege de controlerende taak van de overheid op bij voorbeeld pensioenfondsen, de beschermende taak met betrekking tot het bezit van de pensioenfondsen (defensie, justitie) en het beschermen van de pensioenrechten door het handhaven van de hardheid van de gulden. Het is onredelijk om de huidige generatie met de lasten op te zadelen, terwijl een toekomstige generatie in belangrijke mate de vruchten plukt (inderdaad, dit is een redenering omgekeerd aan die welke gehanteerd wordt bij doorschuiven van staatsschulden naar een toekomstige generatie).

### Welk percentage?

Als we tot een voorheffing overgaan, hoe hoog mag die dan zijn? Aan de huidige belastingheffing kan geen argument ontleend worden om tot een evenredige verdeling van de lasten over te gaan. Verder is het marginale belastingtarief voor de toekomstige pensioentrekker niet bekend, enerzijds omdat tarieven wijzigen, anderzijds omdat de toekomstige pensi-

**Tabel 1. Noodzakelijke bezuiniging c.q. belastingverzwaring ten opzichte van ongewijzigd beleid voor een reductie van de staatsschuld tot f 50 miljard**

Reële rente (%)	4	4	5	5
Tijdsduur (jaar)	30	40	30	40
Bezuiniging (f mrd.)	50	45	55	50
Belastingverzwaring (f mrd.)	40	36	44	40

oentrekker onbekend is. Het marginale belastingtarief van de huidige premiebetaler is dus geen goede maatstaf.

De som van inkomstenbelasting en btw is min of meer constant in de loop van de tijd. Deze twee belastingvormen zijn vrij rechtstreekse bijdragen aan de overheidsfinanciën. Daarom suggereer ik als tarief de som van deze belastingen voor een huidige pensioentrekker in een vergelijkbare inkomenspositie als de toekomstige. Het grootste deel van de pensioenen zou nu belast worden volgens de eerste belastingschijf van 13% (geen premies volksverzekeringen). De uitgaven zullen grotendeels onder het hoge btw-tarief van 18,5% vallen, aangezien de eerste levensbehoeften vanuit de AOW betaald worden. Samen leidt dit tot ongeveer 29%. Echter, een niet onaanzienlijk deel van de pensioenen zal in de tweede schijf van 50% vallen, samen met de btw is dit 59%. Het lijkt niet onredelijk om hieruit een voorheffingspercentage van 40% te destilleren (ieder percentage blijft discutabel).

Passen we dit voorheffingspercentage toe op de reserves bij de pensioenfondsen ad f 500 miljard, dan ontvangt de staat eenmalig f 200 miljard. Verder levert de voorheffing op het saldo van premies en uitbetalingen nog eens jaarlijks f 4 miljard op. Deze laatste inkomstenbron zal de komende decennia opdrogen en uiteindelijk negatief worden.

### Staatsschuld en tekort

Een berekening van de consequenties voor de huidige overheidsfinanciën is enigszins speculatief, omdat nog rekening moet worden gehouden met allerlei correcties op de waarden van de reserves en schulden in verband met verschillen tussen beurs- en nominale waarden. Ruwweg zal de staatsschuld dalen tot f 120 miljard en daarmee de huidige rentelast tot f 9,3 miljard. Het financieringstekort zal dalen tot f 4 miljard. Echter, uitgaande van een reële rente van 4% over lange termijn ontstaat er een miniem intrinsiek financieringsoverschot van f 0,5 miljard, waarmee de staatsschuld op lan-

ge termijn nog iets verder kan worden gereduceerd.

Nadere berekeningen zijn echter nodig enerzijds om na te gaan hoe het saldo van premies en uitbetalingen afneemt, anderzijds om de bestedingseffecten van de langzaam toenemende pensioenuitbetalingen in te calculeren. Hier kunnen betrekkelijk kleine bedragen al grote invloed hebben op de omvang van de staatsschuld op lange termijn. Het is natuurlijk de vraag of een dergelijke eenmalige aanslag door de pensioenfondsen wel op te brengen is. Men kan echter eenvoudig besluiten betaling in de vorm van staatsobligaties gewaardeerd tegen de vigerende koers te accepteren.

### Benadeling

Een belangrijke vraag is of er benadeelden zijn door de voorheffing. Helaas blijkt dit niet geheel te vermijden.

In ieder geval worden de toekomstige gepensioneerden niet rechtstreeks benadeeld (misschien is er een negatief of positief rente-effect door de verminderde staatsschuld). Immers, op het moment van uitbetaling vindt er een compensatie plaats. Deze compensatie moet natuurlijk niet nominaal zijn, maar relatief zodat er een compensatie voor renteverliezen plaats vindt. Bij een voorheffing van 40% betekent dit een toeslag van 67%. Bij uitbetaling kan de overheid de dan geldende belastingtarieven met de daarbij behorende progressiviteit toepassen; bovendien ontvangt zij bij de consumptie nog eens de dan geldende btw. De pensioenfondsen kunnen niet benadeeld worden, het zijn immers non-profitorganisaties. Helaas worden de commerciële lijfrentefondsen wel benadeeld, doordat hun winstmogelijkheden aangetast worden. Men zou kunnen overwegen om de huidige beperkingen voor de aftrekbaarheid van lijfrentepremies ter compensatie op te heffen (door de voorheffing komen er toch wel belastingpenningen binnen).

Tot slot de vraag of de toekomstige generatie benadeeld wordt. Natuurlijk is dat niet zo als we ervan uit-

gaan dat we de staatsschuld met de opbrengsten reduceren: we schuiven geen extreem grote staatsschuld meer door. Verder kan het mechanisme van de voorheffing ook in de toekomst toegepast worden: hiermee worden problemen van nu naar de eeuwigheid doorgeschoven. We moeten ons echter niet afvragen of we de toekomstige generatie benadelen, maar of de toekomstige generatie slechter af is dan wij. Deze laatste vraag kan met grote stelligheid met nee worden beantwoord, de toekomstige generatie zal nog steeds veel beter af zijn.

De toekomstige generatie zal belastinginkomsten uit pensioenen mislopen, doordat we deze via de voorheffing nu al geïnd hebben. Echter, de huidige generatie heeft deze inkomsten ook nauwelijks, omdat er in het verleden weinig pensioenrechten zijn opgebouwd. Daarentegen zal de toegenomen koopkracht van de bejaarden enerzijds gunstige bestedingseffecten hebben die er nu nauwelijks zijn en anderzijds flinke besparingen op bijstandsuitkeringen opleveren, die wij nu als een onaangename erfenis uit het verleden ervaren. Het argument dat de toekomstige generatie het zwaar zal krijgen vanwege de toegenomen verzorging en gezondheidszorg van zoveel ouderen<sup>6</sup> is erg zwak. Nu moeten we vanuit de bijstand de bejaardentehuizen en verzorgingshuizen grotendeels financieren; in de toekomst zullen de bejaarden er in veel hogere mate zelf voor opdraaien vanwege hun inkomsten- en vermogenspositie (eigen huis en dergelijke). Het is eerder zo dat de te verwachten toegenomen zorgvraag door de toekomstige generatie als een zeer gewaardeerde extra koopkrachtige vraag zal worden beschouwd. De toenemende omvang van de vermogens zal ook leiden tot een toename van de overheidsinkomsten uit successierechten, terwijl de toekomstige generatie middels de erfgenamen bovendien profijt zal trekken van de huidige vermogensopbouw. Hieruit kan men concluderen dat de toekomstige generatie zelfs na toepassing van de voorheffing er economisch veel beter voor staat dan de huidige generatie.

### **Conclusies**

De huidige staatsschuld en het financieringstekort van nu zijn in belangrijke mate een gevolg van het ophopen van gelden in de pensioenfondsen. Met bezuinigingen of belasting-

verzwaringen kan de staatsschuld alleen gesaneerd worden ten koste van een drastische ontwrichting van de economie.

De huidige generatie heeft recht op belastinginkomsten uit de opbouw van pensioenrechten. Door een voorheffing van 40% wordt het gehele probleem van de staatsschuld en het financieringstekort binnen afzienbare tijd opgelost. Een voorheffing op toekomstige pensioenuitkeringen is geen vreemd element in ons belastingstelsel. Toekomstige gepensioneerden worden bovendien niet be-

nadeeld door de voorheffing, commerciële lijfrentefondsen ondervinden verminderde winstmogelijkheden. De toekomstige generatie is bij een voorheffing nog steeds economisch veel beter af dan de huidige generatie

### **R. Harthoorn**

De auteur is verbonden aan Philips Components te Eindhoven, het artikel is op persoonlijke titel geschreven.