

Voorheffing op pensioenen I

In ESB van 3 april presenteerde R. Harthoorn een plan om door een voorheffing op pensioenen de staatsschuld te saneren¹. Is dit "een boekhoudkundige truc die bovendien het gevaar met zich brengt dat de toekomstige generatie economisch slechter af is dan de huidige"? Drie reacties en een weerwoord.

De voorheffing

Het idee van een voorheffing op pensioenen is feitelijk heel simpel. Momenteel ontvangt de overheid geen belasting over de afgedragen pensioenpremies. In de toekomst zal over de uitgekeerde pensioenen echter wel belasting worden geheven. Als je die belastingen naar voren haalt door een voorheffing krijgt de overheid nu extra inkomsten waardoor het financieringstekort daalt. Omdat de onevenwichtige bevolkingsopbouw momenteel tot hoge pensioenbesparingen leidt is de opbrengst van de voorheffing nu extra groot. Tegenover dit voordeel staat het nadeel dat een deel van de toekomstige belastingopbrengst wegvalt². In Harthoorns voorstel betalen de gepensioneerden gewoon belasting, maar ontvangen ze een compenserende betaling als hun pensioen wordt uitgekeerd. Deze compensatie is gelijk aan de voorheffing plus de hierdoor gedeerde renteinkomsten. Dit maakt duidelijk dat de voorheffing niet meer is dan een boekhoudkundige truc. De staatsschuld wordt verlaagd doordat de pensioenfondsen 40% van hun vermogen inleveren bij de staat. Maar tegelijkertijd neemt de staat de verplichting op zich dit bedrag in de toekomst met rente weer terug te betalen. Expliciete schuld wordt dus vervangen door impliciete schuld en de verlaging van de staatsschuld is puur boekhoudkundig. Dit kan allemaal geen kwaad zolang hieraan maar niet de conclusie verbonden wordt dat er iets aan de positie van 's rijks financiën verandert. Maar dat doet Harthoorn nu juist wel.

Schuldprobleem opgelost?

Het basisprobleem is dat de schuldquote niet kan blijven groeien wil het vertrouwen van de beleggers in de solvabiliteit van Nederland niet teruglopen, met alle gevolgen van

dien. Harthoorns voorheffing lost dit probleem niet op. Tegenover de extra belastingopbrengsten nu staat een (in contante waarde) even groot verlies aan toekomstige belastingopbrengsten. De solvabiliteit van de overheid verbetert niet, maar verslechtert ook niet. Een voorheffing is dus slechts schijnsanering: de volgende generatie krijgt louter een sigaar uit eigen doos. Harthoorn gaat echter verder. Hij zegt: "De huidige generatie heeft recht op de belastinginkomsten uit de pensioenopbouw". Met andere woorden, de belastingen kunnen omlaag of de uitgaven omhoog. Als de opbrengst van de voorheffing niet voor schuldverlaging gebruikt wordt nemen wij in feite een sigaar uit de doos van onze kinderen. We laten ze een even grote schuld na, maar wij hebben al wel een deel van hun belastinginkomsten in rook doen opgaan. Bovendien verwachten wij van ze dat ze onze AOW financieren. In die zin vormen de AOW-verplichtingen een impliciete schuld van een omvang die vergelijkbaar is met de staatsschuld. Daar komt nog bij dat we het milieukapitaal in zo'n deplorabele toestand achterlaten dat volgende generaties grote offers zullen moeten brengen om verdere achteruitgang tegen te gaan. Het is dus zelfs zonder voorheffing al zeer onwaarschijnlijk dat zij er economisch beter voor zullen staan dan wij. Toch kan men natuurlijk, zoals Harthoorn, de overtuiging hebben dat dit wel zo is en vinden dat de toekomstige generaties wel wat extra lasten kunnen dragen. Maar daarmee ontkent men in feite dat de hoogte van de staatsschuld een probleem is. De hele voorheffing is dan overbodig.

Conclusie

De huidige overheidsschuld is in belangrijke mate het gevolg van het oppotten van gelden in de pensioen-

fondsen. Hiermee moet bij de beoordeling van de hoogte van de schuld natuurlijk rekening gehouden worden. Dit is op zichzelf echter onvolgende reden voor het afschaffen van de aftrekbaarheid van pensioenpremies of het invoeren van een voorheffing op pensioenen³. Voor het eerste kan nog als argument aangevoerd worden dat de overheid nu verschillende vormen van vermogensvorming verschillend belast. Voor een voorheffing zoals Harthoorn die voorstelt is geen enkel argument te vinden. Het is zeker geen oplossing van het schuldprobleem. Het brengt echter wel grote risico's met zich mee. De ogenschijnlijk lage overheidsschuld kan gemakkelijk leiden tot minder budgetdiscipline. In dat geval leidt een voorheffing tot een toename in plaats van een afname van het schuldprobleem en worden toekomstige generaties met een grotere last opgezadeld. Harthoorn lijkt hier bewust op aan te sturen. Maar dan moet hij eerlijk zijn en niet pleiten voor zogenaamde sanering van de overheidsschuld via een voorheffing, maar voor een hoger financieringstekort. Dat heeft hetzelfde effect, maar het is wel veel minder omslachtig.

Lex Meijdam
Harrie Verbon

De auteurs zijn universitair docent respectievelijk hoogleraar openbare financiën aan de Katholieke Universiteit Brabant. Zij danken M.J.M. Verhoeven voor nuttig commentaar.

1. R. Harthoorn, Sanering staatsschuld door voorheffing op pensioenen, *ESB*, 3 april 1991, blz. 355-357.

2. Harthoorn suggereert dat door de voorheffing ook in de toekomst toe te passen ook dan weer extra belastingopbrengsten gerealiseerd kunnen worden. Dat is natuurlijk niet zo. De huidige zeer onevenwichtige opbouw van de bevolking is immers slechts tijdelijk. In geval van een stabiele bevolking zal het op termijn niet uitmaken of pensioenpremies of pensioenuitkeringen worden belast.

3. Het afschaffen van aftrekbaarheid van pensioenpremies in combinatie met het niet belasten van de pensioenuitkeringen is vergelijkbaar met een voorheffing. In dat geval kan er op termijn per saldo een voordeel voor de overheid ontstaan doordat het tarief waartegen de premie wordt afgetrokken vaak wat hoger is dan het tarief waartegen de uitkering wordt belast. Zie A. L. Bovenberg, Overvloed en onbehagen, *ESB*, 6 februari 1991.