

## Pensioenen

# Overbelasting van pensioenfondsen

De vermogens van de Nederlandse pensioenfondsen, ultimo 1990 geschat op in totaal circa 500 miljard gulden, blijken een onweerstaanbare aantrekkingskracht uit te oefenen op de overheid wanneer die in dringende geldnood verkeert. Steeds weer wordt deze groep institutionele beleggers geconfronteerd met uit spraken als zouden de pensioenfondsen en levensverzekeraars een zo groot vermogen hebben 'opgepot' dat verlaging van de pensioenpremies redelijk en zelfs noodzakelijk zou zijn. Van de zijde van de pensioenfondsen is er herhaaldelijk op gewezen dat:

- hun vermogens niet tot onverantwoorde grootte zijn 'opgepot'<sup>1</sup>;
- de premies reeds door rentestandskorting en andere kortingen in veel gevallen inmiddels sterk zijn gereduceerd;
- dat een verdere reductie van de premies niet mogelijk is omdat dan op termijn niet meer aan de aangegane verplichtingen kan worden voldaan, maar dat ook verbeteringen van de bestaande pensioenregeling vaak nog gewenst dan wel noodzakelijk zijn.

Door dit weerwoord heeft de overheid zich echter niet laten ontmoedigen zoals nu weer blijkt uit het recent naar de pers 'uitgelekte' idee van de ambtelijke werkgroep van de Centraal Economische Commissie (CEC) om een bedrag van 50 miljard gulden weg te halen bij de Nederlandse pensioenfondsen en levensverzekeraars. De ambtelijke werkgroep van de CEC bestaat uit topambtenaren van een aantal departementen. Het voorstel, dat reeds eind 1990 werd gedaan, is niet openbaar zodat bij de bespreking ervan afgegaan moet worden op persberichten<sup>2</sup>. Hieruit blijkt het volgende plan:

- er wordt een eenmalige heffing van 10% gelegd op de vermogens van de pensioenfondsen ten gunste van de staatsschuld;

- daarna wordt jaarlijks de som van de ontvangen premies en beleggingsopbrengsten belast met 10%;
- bij uitkering van de pensioenen wordt een zodanige belastingvermindering gegeven dat het netto-pensioenresultaat gelijk blijft.

Als reden voor de heffing wordt aangevoerd dat de overheid door het hoge rentepeil veel geld kwijt is aan de staatsschuld. Pensioenfondsen waarvan de overheid veel geld leent, verdienen aan het hoge rentepeil terwijl zij daarover geen belasting betalen. De staat heeft echter een latente belastingclaim op de toekomstige uitkeringen van de pensioenfondsen, omdat pensioenpremies (en premies voor lijfrentes) fiscaal aftrekbaar zijn waardoor de met deze premies gefinancierde uitkeringen te zijner tijd weer belastbaar zijn. Door nu alvast een deel van die claim te innen wordt de staatsschuld sneller vermindert. De hoogte van deze voorheffing zou 10% bedragen wat zou neerkomen op een vermindering ineens van de staatsschuld van 300 tot 250 miljard gulden. De staat verkrijgt op deze wijze een jaarlijks rentevoordeel van 4 à 5 miljard gulden. Daartegenover staat dat over de uit te keren pensioenen straks minder belasting zal worden ontvangen. Uit het bedrag van 500 miljard gulden valt af te leiden dat de vermogens van zowel de bij pensioenfondsen als bij de levensverzekeraars ondergebrachte pensioenregelingen onder de voorgestelde CEC-heffing vallen. Premier Lubbers heeft inmiddels ontkend de uitvoering van het CEC-plan ooit overwogen te hebben. Wel kan wat hem betreft de hoogte van de pensioenen (70% van het laatstverdiende loon, welvaartsvast) aan de orde komen<sup>3</sup>. Tot zover de kranteberichten die gereede aanleiding vormen hier een beschouwing aan te wijden.

### Overheidsingrijpen

Allereerst dient de principiële vraag te worden gesteld: kan de overheid om haar moverende redenen ingrijpen in de verhouding werkgever/werkgever? Bij de *Adviesaanvraag inzake de pensioenproblematiek aan de Sociaal-Economische Raad* van 26 november 1987 stelt de toenmalige staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, L. de Graaf, zich nadrukkelijk op het standpunt dat pensioenen primair een zaak zijn van sociale partners. Overheidsingrijpen is alleen dan gerechtvaardigd wanneer er sprake is

van ongelijkheidscompensatie (de overheid komt op voor een structureel zwakkere partij), dan wel als partijen op zodanige wijze van hun onderhandelingsvrijheid gebruik maken dat daardoor voor de overheid onaanvaardbare externe effecten optreden (bij voorbeeld op de hoogte van de AOW). De overheid zou alleen dan wettelijke maatregelen mogen treffen als het gaat om verbetering van de aanvullende pensioenvoorzieningen en wanneer de sociale partners in gebreke zouden blijven. Deze, ook door de SER onderschreven<sup>4</sup>, principiële stellingname zou de overheid bij invoering van het CEC-voorstel verlaten: immers er wordt via een belastingmaatregel indirect ingegrepen in het aanvullende pensioentrajec.

### Belastinglatentie

Als argument voor de ingreep wordt aangevoerd de 'latente belastingclaim' die ligt op de straks uit te keren pensioenen. Nu is het begrip belastinglatentie sinds 1981 wel bekend in de fiscale wetgeving maar dan precies omgekeerd werkzaam: de Successiewet bepaalt dat onder bepaalde omstandigheden een toekomstige inkomstenbelastingclaim mag worden afgetrokken van een verkrijging waarover successierechten zijn verschuldigd. Dit betreft bij voorbeeld pensioen- en lijfrentetertmijnen. Het aftrekbare bedrag is in dat geval gesteld op 30% van de waarde van deze stamrechten. Het CEC-voorstel keert de latente belastingclaim echter om: omdat er straks toch belasting over de pensioenuitkeringen moet worden voldaan dient deze belasting vooruit te worden betaald. Als verzachtende maatregel staat hier dan tegenover de toezegging van de overheid dat de door deze nieuwe vroegtijdige ingreep verminderde bruto-uitkering straks zoveel minder belast zal zijn, dat de gepensioneerde toch netto hetzelfde bedrag ontvangt. Echter, de pensioenrechten zijn gebaseerd op bruto-bedragen. Er komt dus de facto een nieuw tarief voor de inkomstenbelasting bij, speciaal geldend voor gepensioneerden met een aanvullend

1. Zie bij voorbeeld *Advies inzake pensioenbesparingen*, 26 juni 1987. SER-publicatie 87/12.

2. *De Volkskrant* en *NRC Handelsblad*, 23 januari 1991, *Trouw*, 24 januari 1991.

3. *NRC Handelsblad*, 26 januari 1991.

4. SER, *Advies inzake pensioenproblematiek*, 16 november 1990.

pensioen. Voor inkomsten uit andere bron geldt weer een ander tarief. Dit idee van de CEC gaat daarmee lijnrecht in tegen het streven naar belastingvereenvoudiging.

### Stabiel overheidsbeleid

Terecht streeft de overheid naar een vermindering van de staatsschuld. Zij neemt met het CEC-voorstel een voorschot op komende belastinginkomsten onder de belofte dat de belasting op de pensioenuitkering omlaag zal gaan. Dit is echter alleen mogelijk bij een door de jaren heen stabiel overheidsbeleid. Hoe zeker is het dat een volgende regering, door geldnood geplaagd, die belastingverlaging niet zal terugdraaien en de voorheffing wel zal handhaven? Het is bij voorbeeld niet denkbeeldig dat zoiets gebeurt met het argument dat vanwege een vergrijzende bevolking meer geld nodig is voor het op peil houden van de AOW. Reeds in 1987 wees de Commissie Oudedagsvoorziening op de stijging van de AOW-uitgavendruk<sup>5</sup>. Er zijn anno 1991 en in de nabije toekomst veel bejaarden in hoofdzaak afhankelijk van hun AOW-uitkering. Uit onderzoek van de Pensioenkamer blijkt dat steeds meer 65-plussers een pensioeninkomen hebben, doch tevens dat de spreiding van die pensioeninkomens zeer ongelijk is<sup>6</sup>. Zo had in 1985 binnen de leeftijdsgroep van personen tussen 66 en 70 jaar oud het segment van 25% met het hoogste inkomen 78,5% van de totale pensioeninkomsten van deze leeftijdsgroep.

### De 70%-eindloonregeling

Hoewel de meeste deelnemers aan pensioenregelingen een eindloonregeling hebben die bij een volledige deelnemerstijd een pensioenresultaat bereikt van 70% van het laatstverdiende loon, zijn er maar weinig deelnemers die dit pensioenresultaat feitelijk behalen. Uit een onderzoek van de Pensioenkamer, dat betrekking had op 135 pensioenregelingen met 2,4 miljoen actieve deelnemers (70% van alle werknemers die in Nederland aan een pensioenregeling deelnemen) blijkt het volgende<sup>7</sup>. Slechts 13% van de 15.000 ambtenaren (Abp) en NS-werknemers die in 1987 met pensioen gingen heeft de volledige deelnemerstijd volgemaakt en een pensioen van 70% van het laatstverdiende loon op kunnen bouwen. Bij de onderzochte ondernemingspensioenfondsen bereikte maar 26% de maximale deelnemers-

tijd. Van de direct uit actieve dienst gepensioneerden met bij levensverzekeringen ondergebrachte pensioenregelingen had in 1987 14% de maximale deelnemerstijd volbracht. Relevant is bovendien dat 93% van de onderzochte regelingen in 1987 korter bestond dan veertig jaar, de maximale deelnemerstijd van de meeste regelingen. Wie anno 1991 gepensioneerd wordt kan in de meeste gevallen de 70% van het laatstverdiende loon niet halen. Hoeveel van de huidige actieve deelnemers dat straks wel zouden kunnen, mits ze tot de pensioendatum aan de regeling blijven deelnemen, heeft de Pensioenkamer ook onderzocht. Het blijkt dat bij de onderzochte bedrijfspensioenfondsen slechts 17% van de actieve deelnemers de maximale deelnemerstijd van hun regeling kunnen volmaken. Bij het Abp/NS zou dit nog voor 36% van de deelnemers mogelijk zijn.

Bovenstaande cijfers maken duidelijk dat slechts een minderheid van de huidige werknemers een pensioen van 70% bruto van het laatstverdiende loon zal ontvangen. Dat na pensionering een aantal premiebijdragen voor sociale verzekeringen vervalt, waardoor men netto iets meer in handen krijgt is daarom bepaald geen overbodige luxe. Door de steeds toenemende mogelijkheid van waardeoverdracht (zie hieronder), is de kans op een pensioenbreuk in de toekomst wel verkleind, maar een pensioen van 70% van het laatstverdiende loon is voor de meeste werknemers die thans en in de nabije toekomst met pensioen gaan niet weggelegd. Uit het bovenstaande blijkt dat voor veel 65-plussers de AOW een zeer voorname inkomensbron is. Dit pleit voor stabiliteit van de AOW en de pensioenformules tot dusver. De opgebouwde rechten mogen niet in gevaar komen.

### Mogelijke negatieve gevolgen

Door de CEC-heffing zullen de vermogens van de pensioenfondsen worden verminderd met 50 miljard gulden ineens, terwijl ze ook jaarlijks miljarden aan rente-inkomsten gaan derven, net op een moment dat de pensioenfondsen volop bezig zijn hun regelingen ten gunste van de deelnemers te verbeteren. Voor een gedeelte was de te verwachten rentewinst reeds doorgegeven aan de werkgevers door middel van rentestandskorting of andersoortige premiereductie. Daarnaast werd de overrente gebruikt voor het financie-

ren van verbeteringen in de pensioenregelingen. Een van de belangrijkste ontwikkelingen op pensioen gebied is de pijlsnelle verbreiding van de mogelijkheid van waardeoverdracht. Het is thans voor meer dan 2,5 miljoen deelnemers aan pensioenregelingen mogelijk om bij wisseling van werkkring en pensioenfondsen hun eerder opgebouwde pensioenrechten mee te nemen naar de pensioenregeling van de nieuwe werkgever. Dit betekent dat niet alleen hun oude pensioenrechten geïndexeerd zijn, maar ook dat ze mee worden verhoogd bij toekomstige salarisverhogingen bij de nieuwe werkgever. Dit betekent een aanzienlijke verhoging van de 'backservice' voor de pensioenfondsen. Wanneer de Eerste Kamer akkoord gaat met het initiatief-wetsontwerp-Groenman inzake gelijke behandeling van 'slapers'<sup>8</sup> en gepensioneerden, zullen de pensioenfondsen, die voor het merendeel hun gepensioneerden een waardevast pensioen hebben toegezegd, zich met hoge kosten geconfronteerd zien.

Vrijwel iedere verbetering van de pensioenregeling betekent automatisch verhoging van de pensioenrechten en dat betekent meer kosten. Hoe kleiner het vrije vermogen (de extra reserve) is van een pensioenfonds, met daarover een lagere rente-opbrengst, hoe sneller de kosten van verbetering van de pensioenregeling in de premie moeten worden doorberekend. Dit kan gemakkelijk zwaardere lasten voor het bedrijfsleven tot gevolg hebben. Bovendien gaat een dergelijk beleid ook in tegen het advies van de Commissie Oudedagsvoorziening, die stelt dat de hoogte van belastingen en publiekrechtelijke premies voor collectief geregelde aanvullende pensioenen in brede kring wordt gezien als een ernstig probleem voor het financieren van de economie. Reden waarom veeleer moet worden gestreefd naar verlaging van de belasting- en premiedruk dan naar stabilisatie<sup>9</sup>.

5. Rapport Commissie Financiering Oudedagsvoorziening, *Gespiegeld in de tijd*, Den Haag, oktober 1987.

6. Researchbericht Pensioenkamer, *Inkomens personen 60-64 en 66-70 jaar in 1983 en 1985*, Den Haag, 1989.

7. Researchbericht, *Onderzoek deelnemerstijd en uitstroom pensioenregelingen*, Den Haag, november 1989.

8. Deelnemer met premievrije rechten.

9. Rapport Commissie Financiering Oudedagsvoorziening, op.cit., 1987.

## Vermogens pensioenfondsen

Dat de pensioenvermogens zijn toegevoegd komt niet zozeer doordat de pensioenfondsen maar tegen beter weten in zitten te potten, maar omdat de pensioenrechten die worden opgebouwd en de verplichtingen die daar tegenover staan, dank zij de verbeteringen van de pensioenregelingen, blijven toenemen. Alleen al het schrappen van de uitsluitingsregelingen van vrouwen en deeltijdwerkers heeft het afgelopen jaar tot toetreding van meer dan 100.000 extra pensioengerechtigden geleid met een navenante stijging van verplichtingen en vermogen. Overigens kan de door de CEC voorgestelde heffing ook tot gevolg hebben dat de werkgevers die thans nog geen collectieve pensioenregeling voor hun bedrijf hebben getroffen een reden erbij krijgen om maar in de 'witte vlek'<sup>10</sup> op pensioengebied te blijven zitten. Werknemers die privé een lijfrenteverzekering hebben gesloten vallen immers buiten de voorheffing.

## Vermogensheffing

Bij de Tweede Kamer ligt nog het wetsvoorstel 'Heffing vermogensoverschotten pensioenfondsen' dat beoogt vermeende overschotten bij pensioenfondsen af te romen. Vele schrijvers hebben reeds gewezen op de misvatting dat dergelijke overschotten in grote omvang zouden bestaan. Bakker laat zien dat bij voorbeeld het Abp op basis van het huidige premiepercentage een actueel tekort heeft van 19 miljard gulden<sup>11</sup>. Stevens vraagt zich af "of de toekomstige pensioenlast van de pensioenregeling door de wetgever niet ernstig onderschat wordt, zeker als men het eventueel wegvallen van de basisvoorziening (AAW) of het relatief afbrokkelen ervan (AOW) in de beschouwingen betreft. Het verdient daarom aanbeveling terughoudend te zijn bij de invoering van de overschottheffing pensioenfondsen. Voordat tot invoering van een dergelijke heffing wordt overgegaan moet eerst een verstandig pensioenbeleid worden ontwikkeld"<sup>12</sup>. Wolff signaleert in zijn inaugurele rede tekenen die er op wijzen dat korte-termijnbudgettaire motieven bij de overheid de boventoon voeren. "Aan het wetsvoorstel zitten immers aantrekkelijke kanten, gezien vanuit 's Rijks schatkist. Pensioenfondsen kunnen de vermeende overschotten laten voortbestaan en veertig procent afdragen aan de fiscus, of ze kunnen

de vrije reserves afbouwen, in welk geval (bij premieverlaging, A.J.T.) indirecte baten ontstaan in de sfeer van inkomstenbelasting, de premies volksverzekeringen en de vennootschapsbelasting. Elk van beide scenario's resulteert in een miljardenvoordeel voor de staatskas"<sup>13</sup>.

Een principiële verschil tussen de eenmalige heffing die de CEC voorstaat en de vermogensheffing pensioenfondsoverschotten is dat de eenmalige CEC-heffing betrekking heeft op het totale pensioenfondsvermogen, dus zowel op de vrije reserve als de wiskundige reserve, terwijl de vermogensheffing pensioenfondsoverschotten zich beperkt tot de vrije reserve van de pensioenfondsen. De vrije reserve is de reserve waar niet direct verplichtingen tegenover staan. Het zou interessant zijn om de mening van de Verzekeringskamer eens over deze nieuwe CEC-heffing te vernemen.

## Conclusies

Op een moment dat veel pensioenfondsen werken aan de verbetering van hun regelingen lijkt het niet verstandig als de overheid het overleg tussen werkgevers en werknemers doorkruist.

De creatie van een nieuw belastingtarief, gedeeltelijk een voorheffing op de loonbelasting die zelf ook al een voorheffing is, druist in tegen het streven naar vereenvoudiging van ons belastingstelsel. Men zou de CEC-heffing daarom een 'overbelasting' kunnen noemen.

De toegezegde toekomstige belastingverlaging is alleen mogelijk bij een stabiel overheidsbeleid dat de financiële gevolgen van een verouderende bevolking (AOW) het hoofd weet te bieden.

Nog geen derde van de deelnemers aan pensioenregelingen heeft bij pensionering de maximale deelnemerstijd achter de rug, zodat slechts weinigen in staat zijn een pensioen van 70% van het laatstverdiende loon op te bouwen. Op korte termijn zal hier nog geen verandering in optreden. Minder dan de helft van de huidige actieve deelnemers heeft, ook al vindt er geen verandering van pensioenregeling meer plaats, uitzicht op een maximale deelnemerstijd.

Veel argumenten tegen het wetsvoorstel 'vermogensoverschottheffing pensioenfondsen' zijn onverkort op dit CEC-voorstel van toepassing. De door de CEC voorgestelde heffingen getuigen van korte-termijndenken.

Wanneer de vermogens van de pensioenfondsen zijn gereduceerd en hun inkomsten worden gekort zal iedere loon- en/of inflatiegolf in een eerder stadium gevolgen hebben voor de premiehoogte. De meeste regelingen zijn immers waardevaste eindloonregelingen. Zo wordt de mogelijkheid steeds kleiner om zonder premieverhoging in te spelen op ontwikkelingen als: flexibilisering, partnerpensioenen, waarde-overdracht en veranderingen in de wetgeving (bij voorbeeld EG-richtlijnen; wetsontwerp gelijke indexering slapers en gepensioneerden; pensioenrechten bij echtscheiding). De 'witte vlekken' op pensioengebied zullen nog moeilijker verdwijnen omdat de desbetreffende werkgevers nog minder gemotiveerd zullen zijn daadwerkelijk bij te dragen aan een aanvullende pensioenvoorziening voor hun werknemers. De lasten van de pensioenregelingen voor het bedrijfsleven zullen de facto zwaarder worden.

## A.J. Tuinstra

De auteur is secretaris van de Pensioenkamer.

10. In de 'witte vlek op pensioengebied' bevinden zich die werknemers tussen 25 en 65 jaar die geen oudedagsvoorziening als aanvulling op hun AOW hebben.

11. B. Bakker, De vermeende overschotten van pensioenfondsen, *ESB*, 14 november 1990, blz. 1075-1076.

12. L.G.M. Stevens, Pensioenregime: terug naar af!, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 22 november 1990, blz. 1692-1693.

13. C.C.P. Wolff, *Pensioenverzekering. Een financieel-economische beschouwing*, Van Gorcum, Assen/Maastricht, 1989, blz. 11.