

# Naar een bestendig fiscaal pensioenbeleid

L.G.M. Stevens

*Hoogleraar fiscale economie aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. De auteur is Ruud de Mooij erkentelijk voor zijn commentaar op een eerdere versie en het aandragen van de macro-economische gegevens.*  
[stevens@few.eur.nl](mailto:stevens@few.eur.nl)

Het kabinetsbeleid inzake (vroeg)pensioen en levensloop is niet effectief doordat de verkeerde instrumenten worden gebruikt. Ook blijven instrumenten onbenut, zoals de fiscalisering van de AOW.

Vergrijzing en internationalisering maken hervormingen onontkoombaar. De verzorgingsstaat moet worden omgebouwd naar een participatiemaatschappij, waarin sterker wordt geappelleerd aan de persoonlijke verantwoordelijkheid van de burger (Stevens & De Mooij, 2005). Het kabinet stelt daarin de Lissabon-doelstellingen centraal. De collectieve sector moet bestendig worden gemaakt tegen de uitdagingen van de komende decennia. Het streven is het begrotingstekort in rap tempo terug te dringen, om zodoende een tijdige aflossing van de staatsschuld mogelijk te maken. Prominente beleidsdoelstelling is het opvangen van de stijgende vergrijzingskosten op financieel evenwichtige wijze. De huidige generatie ouderen moet erop worden aangesproken haar eigen oudedagsvoorziening veilig te stellen. Het omslagstelsel voor de AOW leunt in de huidige vergrijzings situatie immers te zwaar op de jonge werkende generatie. Op dit moment bedragen de kosten van de AOW 4,7% bbp, oftewel jaarlijks € 22 miljard. Door de vergrijzing en toenemende levensverwachting zullen deze kosten de komende 35 jaar, in huidige prijzen uitgedrukt, oplopen tot € 40 miljard. Bij dekkende premies zal de premiedruk stijgen tot 30% (Van Ewijk & Kooiman, 2005).

Om het draagvlak voor de zorg, andere collectieve voorzieningen en de pensioenvoorzieningen te verbreden, is het van belang meer mensen (langer) aan het werk te krijgen en te houden. Verbreding van het premiedraagvlak is ook noodzakelijk om de arbeidskosten te beperken en de internationale concurrentiepositie te beschermen. Volumebeleid door verlaging van het loonniveau is niet het meest voor de hand liggende antwoord op de toenemende concurrentie vanuit lagelonenlanden. Stimulering van de arbeidsproductiviteit door hoogwaardige arbeid te verrichten is een effectievere succesfactor. Ook het fiscale stelsel moet dienstbaar zijn aan het vergroten van de arbeidsparticipatie en het bevorderen van investeringen in kennis en vaardigheden (mense-lijk kapitaal). In dat kader heeft het kabinet maatregelen getroffen die VUT-regelingen en vervroegd pensioen ontmoedigen. Daartoe is de fiscaliteit nogal prominent, maar op discutabele wijze, als beleidsinstrument ingezet.

Fiscalisten staan doorgaans kritisch tegenover de neiging belastinggeld als 'stuurgeld' in te zetten, omdat dit de belastingwetgeving ingewikkeld maakt. De effectiviteit van het belastinginstrument blijkt bovendien vaak teleurstellend te zijn. De instrumentele toepassing van het belastingrecht zet voorts de primaire functie, namelijk de rechtvaardige verdeling van de belastingdruk, al snel onder te grote spanning (Algemene Rekenkamer, 1998-1999). Met betrekking tot het pensioendossier is dit in de afge-

lopen periode maar al te duidelijk gebleken. Het kabinet heeft op nogal drammerige wijze een in technisch opzicht hopeloos gecompliceerde wetswijziging afgedwongen.<sup>1</sup> Deze heeft onnodig schade berokkend aan het vertrouwen in de overheid en de maatschappelijke arbeidsverhoudingen ontregeld zonder het gewenste effect te bereiken. Tegelijkertijd werd een andere speerpunt van kabinetsbeleid, het terugdringen van de administratieve lastendruk, ernstig geschaad. Dit artikel betoogt dat het beoogde resultaat effectiever – en met beduidend lagere administratieve lasten – op andere wijze bereikbaar was geweest. Ook wordt uiteengezet dat het kabinet niet langer mag talmen om andere, meer voor de hand liggende en noodzakelijke beleidsbeslissingen te nemen op het terrein van de AOW als basispensioen.

## Coherent en generatiebewust pensioenbeleid

De Europese Unie bereidt zich voor op een verdubbeling van het aantal ouderen als percentage van de potentiële beroepsbevolking. Van gemiddeld 24% in 2000, stijgt deze afhankelijkheidsgraad tot 49% in 2050. Ook Nederland krijgt te maken met een verdubbeling van de afhankelijkheidsgraad, al ligt deze met 20% in 2000 wel lager dan het Europees gemiddelde. In het jaar 2010 zullen tegenover elk cohort van honderd personen in de leeftijd van 15-65 jaar, 22 personen staan die ouder zijn dan 65 jaar. In de jaren tussen 2010 en 2040 zal de 'grijze druk' snel verder oplopen naar een verhouding van 100 tot 42. In de meeste OESO-landen zal een overeenkomstige vergrijzingspiek eerder worden bereikt dan in Nederland het geval is (WRR, 1993). Een dergelijke vergrijzing impliceert uiteraard een belangrijke autonome druk op de socialezekerheidsuitgaven, alsook op de uitgaven van de gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening. Dit komt doordat er verhoudingsgewijs meer ouderen zijn en doordat deze ouderen een langere levensduurverwachting hebben (Commissie Nationaal Pensioendebat, 2002; Westerhout & Pellikaan, 2005).

Door de wijze van premieheffing wordt de grijze druk vooral gevoeld aan de onderkant van het loongebouw. De premies worden slechts gedragen door de eerste en tweede inkomensschijf van box 1 (2005: € 30.357). Dit maakt de laagstbetaalde arbeid relatief duur, hetgeen een uitstotingsproces op gang brengt. De afnemende arbeidsparticipatie leidt vervolgens tot vermindering van het draagvlak van de 'grijze kosten' en verhoogt de lastendruk,

<sup>1</sup> Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie levensloopregeling, Stb. 2005, 115.

waardoor een neerwaartse spiraal op gang wordt gebracht. Deze ontwikkeling is ook in het beleid van de kabinetten-Balkenende I en II onderkend. Om het draagvlak te verbreden wordt getracht de participatiegraad op te voeren. Ook zoekt het kabinet naar een betere balans tussen meer vormen van verlof tijdens de actieve periode en de noodzaak om de arbeidsparticipatie te verhogen (Vermeend, 2001). De in de Wet aanpassing VUT/Prepensioen en introductie Levensloopregeling (hierna: Wet VPL) daarop afgestemde regelingen zijn beleidsmatig en fiscaaltechnisch evenwel gebrekkig uitgewerkt.

## Europese harmonisatie van pensioenstelsels

Het pensioendossier omvat echter meer dan de budgettaire taakstelling. Het betreft ook de Europese harmonisatie van de verschillende nationale pensioenstelsels. Tijdens de Stockholm-top van de Europese Unie (maart 2001) hebben de lidstaten afgesproken in een open dialoog te komen tot een sociaal en financieel houdbaar pensioenstelsel. In het verlengde daarvan is de Europese richtlijn betreffende de werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening afgekondigd (Richtlijn 2003/41/EG). De fiscaliteit is toen expliciet buiten de werkingssfeer van de richtlijn gehouden, omdat voor fiscale harmonisatie nog onvoldoende draagvlak was. Wel is, met name onder aansporing van Nederland, de intentie uitgesproken de toepassing van de omkeerregel (belastingbetaling over de uitkering in plaats van de aanspraak) als richtsnoer aan te houden, aangezien deze heffingssystematiek het beste aansluit bij het werkelijk genoten inkomen. De consequentie daarvan is echter dat de heffingsbevoegdheid verschuift van het bronland naar het bestemmingsland. Voor de 'pensioenexporterende' landen kan het daarbij gaan om een substantieel verlies aan budgettaire middelen.<sup>2</sup> Het feit dat het balanstotaal van alle pensioenfondsen in Nederland eind 2003 circa 490 miljard euro bedroeg (Pensioen- en Verzekeringskamer, 2003), zet de toepassing van de omkeerregel onder druk. Pikant detail is dat juist Nederland, dat zich een sterke pleitbezorger van het harmonisatieproces toonde, als een van de eerste lidstaten ten aanzien van de VUT- en prepensioenregelingen de omkeerregel doorbreekt.

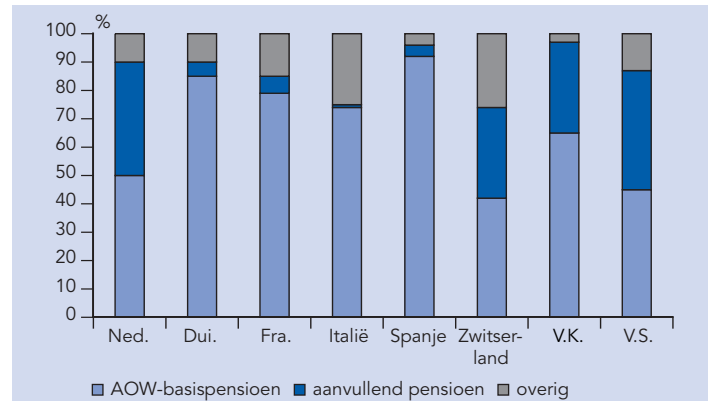
Zolang een Europese inkomstenbelasting utopie blijft – en dat zal nog lang zo blijven – heeft het mijn voorkeur om bij wijze van compromisoplossing de internationale heffingsbevoegdheid te verdelen. Dit kan worden gerealiseerd door invoering van een communautair geregelde bronheffing op de pensioenuitkeringen die ten goede komt aan het bronland. De aldus verschuldigde belasting is vervolgens verrekenbaar met de inkomstenbelasting die in het bestemmingsland over de pensioenuitkering wordt geheven (Dietvorst, 1994).

## Het basispensioen

De AOW-ontwikkeling is van groot belang voor de aanvullende pensioenen, omdat daarin veelal de AOW-component is ingebouwd. Dat betekent dat in gevallen waarin de overheid haar verantwoordelijkheid om de AOW op peil te houden, niet waarmaakt, de pensioenlasten worden afgeschoven op de pensioenfondsen, die de backservice moeten ophoesten. Als de sociale partners in het arbeidsvoorwaardenoverleg vervolgens niet tot reparatie kunnen of willen overgaan, lopen de pensioengerechtigden pensioenverlies op.

Met betrekking tot de omvang en vormgeving van het basis-

Figuur 1. Opbouw ouderdagsvoorziening in diverse landen, in procenten



pensioen, in relatie tot de totaliteit van de ouderdagsverzorging, laat een Europese vergelijking een grote diversiteit van bestuurlijke opvattingen zien. De Zuid-Europese landen hechten in het algemeen genomen sterk aan relatief hoge basispensioenregelingen, maar de toepassing van het omslagstelsel verdoezelt het steeds nijpender wordende probleem van de betaalbaarheid in een vergrijzende samenleving (Van Ewijk & Kooiman, 2005).

In Nederland heeft de gecombineerde heffingsstructuur van de loon- en inkomstenbelasting en de premies volksverzekeringen ertoe geleid dat de steeds zwaarder wordende premielasten vooral zijn gaan drukken op de onderkant van het inkomensgebouw (eerste en tweede inkomensschijf van box 1: inkomen uit werk en woning). Door een voortgaand proces van uitholling van de premiegrondslag is het reeds door demografische factoren in gang gezette proces van premieverhoging verder verscherpt. Daarenboven hebben ook andere beleidsmaatregelen de met de loon- en inkomstenbelasting geüniformeerde premiegrondslag gaandeweg substantieel versmald. Hierbij valt onder andere te denken aan beleidsmatige verhogingen van de belastingvrije som, extra verhogingen van het arbeidskostenforfait, invoering van de spaarloonregeling, afschaffing van de overhevelingstoeslag en invoering van de WAZ. Deze drukverschuiving is nog markanter geworden door de toenemende mobiliteit van kapitaal. Deze heeft ertoe geleid dat de belastingheffing wordt afgewenteld op de relatief immobiele factor arbeid (ministerie van Financiën, 2005).

## Fiscalisering van de AOW

De AOW-verzekering voorziet in een bodempensioen voor alle inwoners en buitenlanders die in Nederland werken. Met het oog op de lastengroei heeft het kabinet in 1997 in zijn nota 'Werken aan zekerheid' de financieringswijze van de AOW aangepast. In dat kader is het AOW-premiepercentage gemaximeerd op 17,9%. Wat voor de bekostiging van de uitkeringen extra nodig is, wordt uit de schatkist betaald. Tegelijkertijd werd besloten tot oprichting van een 'AOW-spaarfonds'. Daarin worden extra bijdragen uit de rijksbegroting gestort om de verwachte toekomstige premiegroei af te zwakken.<sup>3</sup> Deze maatregelen zijn echter te fragmentarisch. De premieontwikkeling heeft het tarief van de tweede inkomensschijf, dat bij invoering van het boxenstelsel in 2001 37,6% bedroeg, anno 2005 opgedreven tot 41,95%. Dat is slechts 0,05% lager dan de derde schijf, waarin alleen maar belasting wordt geheven. De premiegrondslag barst

<sup>2</sup> Dat geldt overigens ook voor allerlei andere vormen van inkomensuitstel.

<sup>3</sup> Dit fonds heeft vooral een sociaal-psychologische werking.

uit haar voegen en de progressie wordt gesmoord.

Fiscalisering van de volksverzekeringen is een logische en noodzakelijke vervolgstap. Uitkeringen worden uit de algemene middelen bekostigd, evenals andere sociale voorzieningen als de bijstand.<sup>4</sup> Daarbij zijn twee varianten mogelijk. De eerste betreft de AWBZ, ANW en AOW gezamenlijk. Deze variant houdt in dat de belasting die ter vervanging van de premies wordt geheven, niet langer beperkt blijft tot de twee laagste inkomensschijven van box 1, maar het gehele inkomen gaat omvatten. Dat zou een uitbreiding van de heffingsgrondslag opleveren van € 38 miljard. Ten opzichte van de grondslag van de eerste en tweede schijf (€ 220 miljard) is dit een verbreding van 17%.<sup>5</sup> Uiteraard kunnen niet beide schijven zonder meer met het premiepercentage van 32,6% worden verhoogd. Dat zou de 52%-schijf opstuwten tot 84,6%. Eerder valt te denken aan een opslag van bijvoorbeeld 5%. De opbrengst van de grondslagverbreding bedraagt dan bijna twee miljard euro.

De tweede variant betreft de AOW. Deze houdt in dat ook het inkomen van de 65-plussers tot de heffingsgrondslag gaat behoren. De bestaande premievrijstelling voor 65-plussers komt te vervallen. Dat zou een verbreding van de heffingsgrondslag van circa 36,5 miljard euro betekenen. Dat ontlast personen onder de 65 jaar. Degene die uitsluitend van een AOW-inkomen moet rondkomen zal evenwel van de fiscalisering geen nadeel ondervinden. Het netto-AOW-inkomen wordt immers door de netto-netto-koppeling niet aangetast. De 65-plusser met een inkomen fors boven het minimum zal hiervan echter tweevoudig nadeel ondervinden: eerst door het vervallen van de AOW-premievrijstelling en vervolgens door het verschuiven van de premiedruk naar de hoge inkomensschijven. Voorts zal het AOW-bruterings-effect door de cumulatie van een hoger bruto-AOW-bedrag en de aanvullende pensioenuitkering de gemiddelde belastingdruk opstuwten. De grondslagverbreding zou zonder bruteringseffect van de AOW € 6,5 miljard opbrengen; na aftrek van de hogere AOW-lasten resteert als netto-opbrengst € 2,25 miljard. Daarmee zou het tarief in de eerste schijf met 1 procentpunt kunnen worden verlaagd.

Uiteraard geldt ook hier dat een dergelijke majeure operatie langs de weg der geleidelijkheid moet worden ingevoerd. Het kabinet moet eerst zijn beleidskeuze kenbaar maken en vervolgens aangeven binnen welk tijdsbestek het de fiscalisering zal invoeren. Een dergelijke aankondiging op termijn verhoogt de acceptatiegraad. Om ongewenst scherpe inkomenseffecten te vermijden, heeft bovendien een gefaseerde invoering de voorkeur. Dit kan geschieden door gedurende een overgangsperiode in de geïntegreerde belastingheffing een beperkt vrijstellingsbedrag voor het niet-AOW-inkomen in te bouwen of een aanvullende ouderenkorting toe te passen.<sup>6</sup> Beide gewinningsmaatregelen kunnen stapsgewijs en gespreid in de tijd worden verminderd. Een aanvullende ouderenkorting kost per € 100 circa € 160 miljoen. Zou deze alleen voor ouderen met aanvullend pensioen worden toegekend, dan is daarvoor een korting mogelijk van € 135. Zou de gehele fiscaliseringsopbrengst hieraan worden besteed, dan kan een heffingskorting worden toegekend van circa € 1600 voor personen met een aanvullend pensioen. Dat is grofweg vergelijkbaar met een inkomensvrijstelling van € 3800.

Een dergelijke stelselherziening steunt niet alleen op overwegingen van betaalbaarheid en op inkomenspolitieke overwegingen, maar heeft ook vereenvoudigingsvoordelen. De huidige nogal gecompliceerde en gekunstelde splitsing van de heffingskorting in een belasting- en een premiedeel roept telkens allerlei

uitvoeringscomplicaties op die de transparantie van het heffingsstelsel vertroebelen.

## De pensioenregeling als secundaire arbeidsvoorwaarde

Voor de betaalbaarheid van het aanvullende pensioen is uiteraard het pensioenambitieniveau een belangwekkende factor. De thans geldende pensioennorm van 70% van het eindloon impliceert een zeer ambitieuze doelstelling. Voor de modale werknemers heeft deze normstelling een belangrijke waarborgfunctie. Bij werknemers met een steile carrièrelijn kan de eindloonregeling echter gemakkelijk haar doel voorbij schieten. Maatschappelijk gezien levert de overstap op een middelloonstelsel, gecombineerd met een transparant en prudent indexeringsbeleid, zowel met betrekking tot de bekostigingsproblematiek als voor de totstandkoming van een rechtvaardiger verdeling van de pensioenruimte, veelal een beter alternatief dan het eindloonstelsel.<sup>7</sup> Ook het uitwijken naar de beschikbarepremieregeling is uitdrukking van het streven naar flexibele en betaalbare pensioenen (Stichting van de Arbeid, 2001). Sommige beschikbarepremiestelsels neigen evenwel naar beleggingsfondsen met persoonlijke keuzemodules, gedifferentieerd naar risicoprofiel, waarin soms nog nauwelijks solidariteitselementen te onderkennen zijn.

Uiteraard is voor de bekostiging ook de keuze van de pensioeningangsdatum zeer relevant. Om de vergrijzingskosten gemakkelijker te kunnen opvangen, wordt verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd bepleit, althans ten minste wordt de mogelijkheid tot vervroegde pensionering afgeremd (Van Ewijk & Van de Ven, 2002). Van de verhoging van de pensioeningangsdatum van 65 jaar naar 67 jaar moet men evenwel – althans voorlopig – vanwege de wegleffecten naar de arbeidsongeschiktheidsregelingen geen overtrokken verwachtingen hebben. Ook verschuift in tijden van jeugdwerkloosheid de prioriteit naar het inschakelen van jongere generaties. Structurele en conjuncturele overwegingen strijden dan om de voorrang.

## Beperkingen vroegpensioen en VUT

Op grond van de Wet VPL is het regime voor de VUT-regeling en het prepensioen ingrijpend gewijzigd. In de huidige wet volgen VUT, prepensioen en pensioen een uniform regime. De aanspraken zijn onbelast en de daaruit voortvloeiende periodieke uitkeringen worden integraal als inkomsten uit vroegere arbeid belast (omkeerregel). Met ingang van 2006 krijgt echter elk type regeling zijn eigen fiscale regime. Voor het prepensioen gaat de omkeerregel vervallen. Daarom moeten vanaf 2006 de prepensioencomponenten en de gewone pensioencomponenten in de pensioenregeling nadrukkelijk van elkaar worden onderscheiden. VUT-regelingen worden zelfs dubbel belast. Zowel de aanspraak als de uitkering worden belast. Slechts voor gewone pensioenen wordt de omkeerregel gecontinueerd. Daarmee wordt, volstrekt overbodig, een driedeling in regelgeving geïntroduceerd, waarbij

4 De premies kunnen gecompenseerd worden door vervangende loon- en inkomstenbelasting, maar ook door andere belastingen.

5 De grondslagen van box 2 en 3 bedragen respectievelijk nog geen € 5 en € 7,7 miljard.

6 De vrijstellingsmethode werkt gerichter; ze is beperkt tot de omvang van het niet-AOW-inkomen. In een aanvullende ouderenkorting is zo'n koppeling minder gemakkelijk uit te voeren.

7 We spreken over de prototypen. In de praktijk komen de zuivere vormen veel minder voor dan de mengvormen. Het verschil in uitkomst is daardoor ook minder groot dan soms wordt gesteld.

elk type regeling naar een zeer verschillende heffingssystematiek wordt belast. Het precieze onderscheid tussen de verschillende categorieën regelingen is in de praktijk echter moeilijk exact aan te geven. Het gevolg is ongewenste rechtsonzekerheid en een scherpe stijging van de transactiekosten zonder dat er een overtuigende reden is de gelijke behandeling van VUT, prepensioenen en pensioenen, die fiscaal steeds probleemloos werd gevolgd, plotseling zo drastisch te doorbreken. Het recente tumult rond de ontslaguitkeringen die door de Belastingdienst als verkapte VUT-regelingen worden aangemerkt, is daarvan een sprekend voorbeeld. Hetzelfde betreft de interpretatie van het Najaarsakkoord.

De hervorming is echter onnodig ingewikkeld. Voor de bestaande pensioenopbouw in een eindloonstelsel mag fiscaal worden uitgegaan van een salaris-diensttijdnorm van maximaal 2% van het pensioengevend loon (middelloonstelsel 2,25%). In de VPL-wetswijziging voor 2006 is aan deze opbouwnormering niet getornd. De eerder in het Strategisch Akkoord aangekondigde verlaging tot 1,75% is uiteindelijk niet doorgegaan. Met de continuering van het hoge opbouwpercentage blijft de bestaande flexibiliteit in de opbouw gehandhaafd. Daardoor konden en kunnen werknemers die een aantal jaren gestopt waren met werken, of werknemers die zich later op de arbeidsmarkt hebben begeven, het gemis aan pensioenopbouw over die ontbrekende dienstjaren (gedeeltelijk) compenseren. In wezen functioneert dit salaris-diensttijdpercentage als een levensloopelement. Nieuw in de regeling is echter dat de nu nog bestaande pensioenrichtleeftijd van 60 jaar wordt vervangen door 65 jaar. Zodoende is een gefaciliteerde pensioenopbouw nog slechts mogelijk voor een ouderdomspensioen van maximaal 100% van het laatstgenoten pensioengevend loon dat niet eerder ingaat dan op 65-jarige leeftijd. Op die wijze beoogt het kabinet langer werken af te dwingen. Het blijft dus wel mogelijk eerder met pensioen te gaan, maar in dat geval moet het ouderdomspensioen actuair worden gekort. De pensioenge-rechtigde beslist en betaalt dus zelf voor zijn pensioenvervroeging.

### Fiscale behandeling

Op grond van dit gewijzigde regime zullen de prepensioen-aanspraken voor werknemers die vóór 1 januari 2005 nog geen 55 jaar zijn geworden, vanaf 1 januari 2006 niet langer fiscaal gefaciliteerd kunnen worden opgebouwd. De aanspraak op prepensioenen is niet langer belastingvrij en de door deze werknemers betaalde prepensioenpremies mogen niet meer op het loon in mindering worden gebracht.<sup>8</sup> Het pensioenstamrecht dat voortvloeit uit de belaste aanspraak, valt onder de vermogensrendementsheffing.<sup>9</sup> De vóór 1 januari 2006 opgebouwde aanspraken worden evenwel gerespecteerd en kunnen dus ook na 1 januari 2006 zonder nadelige fiscale consequenties worden gebruikt voor het doel waarvoor ze zijn opgebouwd, bijvoorbeeld voor vervroegde pensionering. Die uitkeringen blijven belast. Dat zal in de alledaagse praktijk trouwens een hele uitzoekerij worden. De uitkeringsinstanties zullen goed moeten onderscheiden welk deel van de uitkeringen belast is, en welk deel onbelast. Daarenboven zal de pensioendeelnemer voor zijn aangifte inkomstenbelasting informatie nodig hebben omtrent de waarde van het uit de belaste aanspraak voortvloeiende pensioenrecht. Hij moet deze waarde aangeven voor de vermogensrendementsheffing.

Ondanks de doorgevoerde versoering van de prepensioenregeling blijft er in veel gevallen nog voldoende opbouwruimte beschikbaar om toch vervroegd pensioen mogelijk te maken. Dat kan worden bereikt door hoger pensioen in te ruilen tegen eerder

pensioen. Bovendien kan ook de levensloopfaciliteit, in strijd met haar oorspronkelijke opzet, worden ingezet voor vervroegd pensioen. In vele cao-onderhandelingen is deze 'versleepexercitie' reeds volop aan de gang. In feite heeft het kabinet een golf van overbodige regelgeving en grote maatschappelijke onrust veroorzaakt om een beleidsdoelstelling te bereiken (langer werken) die door substitutiedrag per saldo niet wordt geëffectueerd. Het had deze aanpassing beter via de weg van geleidelijkheid kunnen doorvoeren. Voor een soepele inpassing was het dan ook beter geweest als de gewenste verhoging van de pensioenrichtleeftijd van 60 naar 65 jaar gefaseerd in de tijd was doorgevoerd en was afgezien van het doorbreken van de omkeerregel. De belangrijkste versoeringen in het pensioenstelsel waren immers door de vrij algemene overstap van het eindloon- naar het middelloonstelsel en de omzetting van VUT-regelingen in prepensioenregelingen reeds gerealiseerd.

### Conclusies

Het had op de weg van het kabinet gelegen de problematiek van de oplopende pensioenkosten aan te pakken op het terrein van het basispensioen. Een bestendig pensioenbeleid vergt dat het kabinet het bestaande taboe rond de fiscalisering van de AOW en andere volksverzekeringen doorbreekt.

Op het gebied van de aanvullende pensioenen heeft het kabinet een minder adequaat instrument gekozen om een beleidsdoelstelling te bereiken die door substitutiedrag per saldo niet wordt geëffectueerd. Bijkomend nadeel is dat de gekozen oplossing ingewikkelde regelgeving en onnodig grote administratieve kosten oplevert. Voor een soepele aanpassing van het pensioenstelsel was het beter geweest de gewenste verhoging van de pensioenrichtleeftijd van 60 naar 65 jaar gefaseerd in de tijd door te voeren en voor het overige het bestaande fiscale regime in stand te houden. ■

Leo Stevens

### Literatuur

- Algemene Rekenkamer (1998-1999) *Belastingen als beleidsinstrument*. Tweede Kamer, 26 452, nr. 1-2.
- Commissie Nationaal Pensioendebat (2002) *Zorgen over morgen*. Den Haag: Verbond van Verzekeraars.
- Dietvorst, G.J.B. (1994) *De drie pijlers van toekomstvoorzieningen en belastingen*. Deventer: Kluwer.
- Ewijk, C. van & M. van de Ven (2002) *Pensioenvermogen vanuit macro-perspectief*, preadvies van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde.
- Ewijk, C. van & P. Koolman (2005) *De fiscale facilitatie van de oude dag kritisch bezien*, Belastingadviseursdag 20 mei 2005, Rotterdam. Den Haag: Nederlandse Federatie van Belastingadviseurs.
- Ministerie van Financiën (2005) *Werken aan winst*, nota. Den Haag.
- Pensioen- en Verzekeringskamer (2003) *Stand van zaken 1 januari 2003*. Apeldoorn.
- Stevens, L.G.M. & R.A. de Mooij (2005) *Participerend belastingbeleid*, Jaarboek Overheidsfinanciën. Den Haag: Sdu.
- Stichting van de Arbeid (2001) *Moderne en betaalbare pensioenen voor alle werknemers*, 5/01. Den Haag.
- Vermeend, W.A. (2001) *Wie regeert... ESB-dossier*, 26 november 2001.
- Westerhout, E. & F. Pellikaan (2005) *Can we afford to live longer in better health?* Den Haag: CPB.
- WRR (1993) *Ouderen voor ouderen, Demografische ontwikkelingen en beleid*, advies 1993/43. Den Haag.

<sup>8</sup> Dat kan leiden tot internationale dubbele belasting.

<sup>9</sup> Voor werknemers die vóór 1 januari 2005 reeds 55 jaar of ouder zijn geworden, blijft op grond van het overgangsrecht de bestaande omkeerregel fiscaal onaangetaast.