



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Fiscaal beleid, pensioenen en vergrijzing

Goudswaard, K.P.; Caminada, C.L.J.; Haberham, A.M.; Hoogteijling, J.H.; Vording, H.

Citation

Goudswaard, K. P. (2007). Fiscaal beleid, pensioenen en vergrijzing. In C. L. J. Caminada, A. M. Haberham, J. H. Hoogteijling, & H. Vording (Eds.), *Belasting met beleid* (pp. 221-232). Den Haag: Sdu. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/15591>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/15591>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Belasting met beleid

Redactie:

C.L.J. Caminada

A. M. Haberham

J.H. Hoogteijling

H. Vording

*K.P. Goudswaard**

16.1 INLEIDING

Pensioensparen wordt in Nederland flink gesubsidieerd door de fiscus. Bij contractuele pensioenbesparingen, zowel collectief als individueel, wordt de zogeheten omkeerregel toegepast. Dat wil zeggen dat niet de pensioenaanspraken maar de pensioenuitkeringen worden belast. De premies die voor rekening komen van de werknemer zijn aftrekbaar, de door de werkgever toegekende pensioenaanspraken zijn onbelast en de uitgekeerde pensioentermijnen zijn integraal belastbaar onder de inkomstenbelasting. De latere belastingheffing vindt echter doorgaans plaats tegen een lager tarief dan waartegen de premieaftrek plaatsvond en bovendien levert het uitstel van belastingheffing de belastingbetaler een rentevoordeel op. Het rendement op de pensioenbesparingen wordt immers niet tussentijds belast. Deze fiscale behandeling leidt tot een forse en toenemende belastingderving.

De doelstelling van de huidige fiscale behandeling van contractuele pensioenbesparingen is het bevorderen van de opbouw van een aanvullende oudedagsvoorziening. Dat lijkt aardig gelukt. De pensioenopbouw in Nederland behoort tot de hoogste ter wereld. Het overgrote deel van de werknemers bouwt een aanvullend pensioen op (bovenop de AOW). Mede daarom stond de toepassing van de omkeerregel, ondanks de hoge lasten voor de schatkist, tot voor kort nauwelijks ter discussie. Verder wordt wel gesteld dat het afschaffen van de omkeerregel met het oog op de vergrijzing juist niet verstandig is. Het zou namelijk betekenen dat de belastingheffing naar voren wordt gehaald in de tijd, terwijl de extra belastinginkomsten over pensioenuitkeringen juist zeer welkom zijn rond de piek van de vergrijzing (tegen het jaar 2040). Opmerkelijk genoeg wordt in de Miljoenennota

* Hoogleraar Toegepaste economie en bijzonder hoogleraar Sociale zekerheid aan de Universiteit Leiden.

2008 voor het eerst een - zij het bescheiden - begrenzing van de toepassing van de omkeerregel aangekondigd.

De fiscale subsidie en daarmee ook de belastingderving als gevolg van toepassing van de omkeerregel hangt sterk samen met de fiscale behandeling van de eerste pensioenpijler. En die staat wel ter discussie. Een belangrijk deel van het voordeel van de omkeerregel bij pensioensparen heeft te maken met het ouderentariaf in de inkomstenbelasting. Voor 65-plussers is het tarief van de inkomstenbelasting in de eerste twee belastingschijven 17,9 procent lager dan voor 65-minners. Dat komt doordat boven de 65 jaar geen AOW-premie meer wordt geheven. In het licht van de vergrijzing is van meerdere kanten voorgesteld om de AOW te fiscaliseren, waardoor het tariefverschil tussen ouderen en jongeren (geleidelijk) zou verdwijnen. Het kabinet Balkenende IV heeft hiervoor in het Coalitieakkoord (Tweede Kamer, 2006-2007) een concreet voornemen geformuleerd.

In deze bijdrage wordt de huidige fiscale behandeling van de pensioenen besproken en wordt geanalyseerd welke effecten fiscalisering van de AOW heeft voor de fiscale druk op pensioenuitkeringen en voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in het licht van de vergrijzing. Daarbij is er speciale aandacht voor de kabinetsvoornemens op dit punt.

16.2 PENSIOENEN EN FISCALITEIT

Het Nederlandse pensioenstelsel kent drie pijlers: (1) het basispensioen ofwel de AOW, (2) de aanvullende pensioenen die door werknemers en werkgevers zijn geregeld, en (3) de individuele opbouw en/of aanvulling van de oudedagvoorziening.

De AOW voorziet in een gelijk pensioen voor alle ingezetenen op een niveau dat gerelateerd is aan het niveau van het wettelijk sociaal minimum. Het basispensioen wordt gefinancierd via het omslagstelsel. Doordat de huidige werkende generatie de premies opbrengen voor de huidige AOW-uitkeringen (in de verwachting dat jongere generaties voor hen op latere leeftijd hetzelfde zullen doen) speelt bij het basispensioen de solidariteit tussen generaties een belangrijke rol. Voor de groep 65-plussers geldt op dit moment een vrijstelling bij de premieheffing voor de AOW. Hierdoor is het belasting- en premietarief in de eerste en de tweede schijf van het tarief van de inkomensheffing voor senioren 17,9 procentpunt lager dan voor 65-minners. Deze vrijstelling is gebaseerd op de verzekeringsgedachte.

Inmiddels heeft ruim 90 procent van de werknemers bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar naast de AOW-uitkering een aanvullend pensioen. Deze aanvullende pensioenen worden gefinancierd via het kapitaaldekkingsstelsel. Iedereen die is

aangesloten bij een pensioenfonds spaart in feite voor zijn eigen pensioen. Deelnemers bouwen hun aanvullend pensioen doorgaans op in vijfendertig of veertig jaar. Na pensionering ontvangen zij gemiddeld gedurende ongeveer vijftien jaar pensioen. In internationaal perspectief heeft Nederland, naast het Verenigd Koninkrijk en Denemarken, een relatief groot deel van de toekomstige pensioenaanspraken met kapitaal afgedekt. Hierdoor lijken deze landen beter voorbereid op de vergrijzing dan andere landen.

Het sluitstuk van het pensioenstelsel wordt gevormd door de derde pijler. In de derde pijler heeft iedereen de mogelijkheid een individuele pensioenverzekering af te sluiten bij een verzekeraar. De uitkering van dergelijke verzekeringen kan worden gebruikt als aanvulling op het basispensioen en/of aanvullend bedrijfspensioen.

Op de pensioenopbouw in de tweede en de derde pijler is de omkeerregel van toepassing, echter wel binnen grenzen. Sinds 1 juli 1999 is de Wet fiscale behandeling pensioenen van kracht, beter bekend als het *Witteveenkader*. Deze wet bevat het kader waarbinnen het door de fiscus gefacilieerd ouderdomspensioen moet plaatsvinden. Het kader gaat uit van een maximale pensioenopbouw van 2 procent per jaar bij een eindloonregeling en 2,25 procent bij een middelloonregeling. Zodoende kan in 35 jaar een pensioen van 70 procent van het loon worden opgebouwd. De totale pensioenopbouw is gemaximeerd op 100 procent van het eindloon. De vroegste leeftijd waarop het pensioen kan ingaan bedraagt 60 jaar (de zogeheten spilleeftijd). Er geldt een franchise in de opbouw, die gebaseerd is op 10/7 van de AOW voor ongehuwden. Ook de pensioenopbouw in de derde pijler (lijfrenten) wordt traditioneel fiscaal ondersteund, hoewel het lijfrenteregime de afgelopen jaren flink soberder is geworden. Alleen personen met een pensioentekort mogen dat fiscaal gefacilieerd aanvullen. Van een pensioentekort is meestal sprake wanneer het pensioen (inclusief de AOW) lager uitkomt dan zeventig procent van het eindloon.

16.3 BUDGETTAIRE EFFECTEN VAN DE OMKEERREGEL

De toepassing van de omkeerregel is internationaal gezien zeker niet ongebruikelijk. Een duidelijke meerderheid van de OESO-landen past deze regel toe bij de opbouw van private pensioenen.¹ Of en in hoeverre de omkeerregel een fiscale subsidie met zich mee brengt hangt van twee dingen af: in de eerste plaats of het pensioenrendement tijdens de opbouw wordt belast en tegen welk tarief en in de

1 Zie het overzicht in Yoo en de Serres (2004, p. 80).

tweede plaats wat het verschil is tussen het tarief waartegen de pensioenpremies worden afgetrokken en het tarief dat van toepassing is op de uitgekeerde pensioenen. In Nederland is het pensioenrendement tijdens de opbouw onbelast en is er meestal een groot verschil tussen de tarieven die van toepassing zijn bij de opbouw respectievelijk de uitkering van het pensioen. Caminada en Goudswaard (2005) schatten op basis van microdata van het CBS Inkomenspanel dat het gewogen gemiddelde effectieve tarief waartegen de premieaftrek plaatsvindt ongeveer 44 procent bedraagt. Het gewogen gemiddelde tarief dat senioren over hun pensioen betalen schatten zij op 25,5 procent. Het grootste deel van dit verschil in tarieven wordt veroorzaakt door het feit dat senioren geen premie AOW betalen, waardoor de tarieven in de eerste en tweede schijf voor hen aanzienlijk lager zijn. Daarnaast kan een klein deel van het verschil worden verklaard doordat mensen na hun pensionering veelal een wat lager belastbaar inkomen hebben, waardoor ze in een lagere tariefschijf kunnen vallen. Dat is het progressie-effect.

Caminada en Goudswaard (2005) hebben de omvang van de fiscale subsidie op pensioensparen geschat in termen van netto contante waarde.² Daarbij is de huidige fiscale behandeling vergeleken met de in de theoretische literatuur gehanteerde benchmark: de 'comprehensive income tax', waarbij de premies niet aftrekbaar zijn, het pensioenrendement wordt belast en de pensioenuitkeringen belastingvrij zijn (Booth en Cooper, 2002).³ Deze benchmark is niet alleen theoretisch, maar ook praktisch relevant, omdat de vrije besparingen op deze wijze worden belast. De fiscale subsidie bestaat dan uit het verschil tussen de fiscale druk op vrije besparingen en de fiscale druk op contractuele besparingen waarop de omkeerregel van toepassing is. Voor het jaar 2003 berekenen Caminada en Goudswaard een fiscale subsidie en dus belastingderving van circa 7 miljard euro, ofwel 1,5 procent van het bbp. Deze subsidie op pensioensparen is sinds 1990 flink toegenomen, als gevolg van de toename van de

2 Daarbij hebben zij een ook door de OESO gebruikte methode toegepast. Uitgangspunt is de premie-inleg in een bepaald jaar. Met die premie-inleg wordt, afhankelijk van de gerealiseerde rendementen, een pensioenkapitaal opgebouwd, dat gedurende een reeks van jaren wordt uitgekeerd. De auteurs berekenen vervolgens de netto contante waarde van de stroom van belastingbetalingen in twee regimes: met en zonder toepassing van de omkeerregel. Bij een dergelijke berekening moeten diverse veronderstellingen worden gehanteerd voor wat betreft de periode van pensioenopbouw en -uitkering, het rendement op het pensioenkapitaal en de gehanteerde discontovoet en de van toepassing zijnde tarieven. De auteurs baseren zich daarbij op empirische gegevens, maar voeren ook een gevoeligheidsanalyse uit met andere veronderstellingen ten aanzien van de verschillende relevante variabelen. Zie ook Yoo en de Serres (2004, p. 81 e.v.) en Antolín e.a. (2004).

3 Voor de belastingheffing over het pensioenrendement wordt uitgegaan van de huidige vermogensrendementsheffing in box 3 van de inkomstenbelasting.

premie-inleg.⁴ Na de belastingherziening 2001 trad er een daling op als gevolg van de lagere belastingtarieven en de invoering van de vermogensrendementsheffing, maar na het jaar 2001 lijkt de stijgende trend weer door te zetten.

De budgettaire effecten van de toepassing van de omkeerregel zijn dus heel substantieel en bovendien lastig beheersbaar. De overheidsfinanciën zijn zeer gevoelig voor veranderingen in de hoogte van de pensioenpremies. Desondanks zijn er tot voor kort nauwelijks voorstellen gedaan om de omkeerregel maar te schrappen. Daar zijn ook wel goede redenen voor. Het afschaffen van de omkeerregel zou impliceren dat de belastingheffing naar voren wordt gehaald. Als deze extra middelen zouden worden aangewend voor vermindering van de overheidsschuld zou de (toekomstige) budgettaire problematiek op zichzelf aanzienlijk kunnen worden verlicht. Dat vereist echter een enorme budgettaire discipline, die waarschijnlijk niet realistisch is (Bovenberg 2003, p. 725 en Ministerie van Financiën 1997, p. 48-49). Vanuit het oogpunt van de vergrijzing valt voor de huidige systematiek veel te zeggen: tegenover de forse stijging van de collectieve uitgaven met het toenemen van de vergrijzing staat ook een flinke stijging van de belastinginkomsten over de pensioenen (zie volgende paragraaf). Een tweede argument tegen het schrappen van de omkeerregel heeft betrekking op de nadelige effecten op de arbeidsmarkt. Hogere netto pensioenlasten kunnen leiden tot een opwaartse druk op de lonen (Ministerie van Financiën 1997, p. 49) en negatieve effecten op het arbeidsaanbod (Bovenberg 2003, p. 726).

Verrassend genoeg heeft het Kabinet Balkenende IV in de Miljoenennota 2008 (p. 54) aangekondigd de fiscale subsidiëring van pensioenen af te toppen bij inkomens boven 185.000 euro. Dat betekent dat de opbouw van pensioenaanspraken boven een pensioengevend loon van 185.000 euro onder de loonbelasting valt en dat dit deel van de pensioenaanspraak vervolgens wordt belast in box 3. In het Belastingplan 2008 (p. 34-35) wordt deze maatregel gemotiveerd. Gesteld wordt dat pensioenopbouw over een dermate hoge grondslag (van meer dan 185.000 euro) niet meer als hoofddoel heeft het bieden van een oudedagsvoorziening, maar veel meer moet worden gezien als vermogensopbouw. Het kabinet verwacht dat arbeidscontracten en pensioenregelingen aan deze grens zullen worden aangepast, waardoor geen splitsing van de aanspraken hoeft plaats te vinden. In dat geval zou er geen budgettaire opbrengst zijn. Niettemin wordt een opbrengst van 60 miljoen euro geraamd. Omdat naar verwachting weinigen door deze maatregel worden getroffen zou dit bedrag wel eens

4 Besseling en Bovenberg (1998) berekenen in een studie uit de jaren negentig van de vorige eeuw een fiscale subsidie van 12 miljard gulden, ofwel 5,4 miljard euro.

een overschatting kunnen zijn. De maatregel is in dit opzicht bijna symbolisch. Toch bestaat in pensioenkringen grote bezorgdheid over dit voornemen. Het is immers goed denkbaar dat, als een dergelijke eerste stap eenmaal is genomen, de grens waarboven de omkeerregel niet meer wordt toegepast in de toekomst verder zal worden verlaagd. De hoge budgettaire lasten als gevolg van de toepassing van de omkeerregel kunnen vanzelfsprekend ook worden verminderd door het tariefverschil tussen aftrek en opname te verkleinen, dat wil zeggen door het tarief op de pensioenuitkeringen te verhogen. Deze optie staat al enige tijd sterk in de belangstelling in het kader van het inspelen op de effecten van de vergrijzing.

16.4 VERGRIJZING EN HOUDBAARHEID

Het fiscale beleid ten aanzien van de pensioenen hangt logischerwijze samen met de financiële gevolgen van de vergrijzing.

Het Centraal Planbureau heeft in 2006 nieuwe berekeningen gemaakt over de gevolgen van de vergrijzing voor de overheidsfinanciën (Van Ewijk e.a., 2006). Bij ongewijzigd beleid stijgen de overheidsuitgaven fors. Naar verwachting lopen de uitgaven tot 2040 met circa 7 procent van het bbp op. Die stijging is vooral toe te rekenen aan de AOW en de zorg. Tegenover deze uitgavenstijging staat een toename van de overheidsinkomsten met circa 4 procent van het bbp. Een deel van die toename, 1,8 procent van het bbp, kan worden toegerekend aan een hogere opbrengst van de inkomstenbelasting over pensioenuitkeringen. De uitgestelde belastingheffing over pensioensparen helpt dus om (de piek van) de vergrijzingslasten op te vangen. Maar per saldo ontstaat er toch een jaarlijks gat tussen inkomsten en uitgaven van ruim 3 procent van het bbp. Het verdient de voorkeur, zo geeft het CPB aan, om dit zogeheten houdbaarheidstekort uit te drukken in termen van het robuuste EMU-saldo. Daarbij vindt correctie plaats voor de conjunctuur, en de rentelasten en de aardgasbaten blijven buiten beschouwing. Het houdbaarheidstekort in termen van het robuuste saldo is in de hiervoor genoemde studie bepaald op 2 procent bbp. Inmiddels is het houdbaarheidstekort echter naar boven bijgesteld als gevolg van de nieuwe bevolkingsprognose van het CBS, die uitgaat van een snellere stijging van de levensverwachting dan in eerdere prognoses. Het CPB concludeert dat de huidige arrangementen niet 'houdbaar' zijn, in de zin dat zonder beleidsaanpassing de overheidsfinanciën zullen ontsporen en een groeiende last zal worden doorgeschoven naar toekomstige generaties.

Vanzelfsprekend zijn deze vergrijzingsommen gevoelig voor de gehanteerde aannames en omgeven met tal van onzekerheden. Maar er zijn zowel opwaartse als

neerwaartse risico's, zodat de sommen niet op voorhand als pessimistisch of optimistisch kunnen worden gekwalificeerd, zoals in sommige commentaren naar voren is gebracht. Zowel de SER (2006) als de Studiegroep Begrotingsruimte (2006) beschouwen de CPB-berekeningen als de best beschikbare indicatie voor de omvang van de problematiek en hanteren deze berekeningen daarom als uitgangspunt voor beleid.

Om op de genoemde uitdagingen in te spelen zijn er in principe drie oplossingsrichtingen of beleidssporen mogelijk: 1) versterking van het economisch draagvlak door middel van een hogere arbeidsparticipatie, 2) het realiseren van een begrotingsoverschot door te besparen op (andere) overheidsuitgaven of door lastenverhoging, en 3) aanpassing van de vergrijzingsgevoelige regelingen (Studiegroep Begrotingsruimte, 2006). In die laatste categorie vallen voorstellen om de AOW te fiscaliseren en daarmee de fiscale druk op de pensioenen te verhogen.

16.5 FISCALISERING VAN DE AOW

Voor de groep 65-plussers geldt nu een premievrijstelling voor de AOW, waardoor het belasting- en premietarief in de eerste schijf voor hen 17,9 procentpunt lager is dan voor 65-minners. Zoals hiervoor is aangegeven, is deze vrijstelling gebaseerd op de verzekeringsgedachte. Wanneer de uitkering gaat lopen hoeven niet langer premies te worden voldaan. Dit argument snijdt echter weinig hout, want de AOW kan niet als een verzekering worden beschouwd omdat geen sprake is van een relatie tussen de (hoogte van de) uitkering en de in het verleden betaalde premies. Bij de financiering is sprake van inkomenssolidariteit, zodat de AOW veeleer het karakter van een basisvoorziening heeft. Bovendien is de AOW de enige regeling op het terrein van de sociale verzekeringen waarbij de deelnemer niet langer bijdraagt aan de financiering van zijn uitkering. Werklozen betalen WW-premie, bewoners van een verzorgingshuis voldoen AWBZ-premie, en zo verder. Mede daarom en - vooral - om ouderen bij te laten dragen aan de kosten van de vergrijzing, zijn de afgelopen jaren van verschillende kanten voorstellen gedaan om de AOW uit de algemene middelen te gaan financieren, ofwel te fiscaliseren. Fiscalisering van de AOW-premie heeft materieel ongeveer hetzelfde effect als invoering van een premieplicht voor 65-plussers. Als gevolg van de in 1998 geïntroduceerde premimaximering AOW is er overigens al sprake van een geleidelijke fiscalisering. Thans wordt ongeveer 20 procent van de AOW-uitgaven uit de algemene middelen betaald.

Onder meer de SER heeft gepleit voor een geleidelijk verdere fiscalisering (SER 2006).⁵ Daarmee wordt, aldus de SER, een evenwichtiger netto inkomensontwikkeling binnen de groep ouderen en tussen ouderen en jongeren gerealiseerd. Een recente studie van het Ministerie van SZW (2006) laat zien dat het gemiddelde inkomen van ouderen bij ongewijzigd beleid meer zal toenemen dan het inkomen van jongere generaties. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat steeds meer ouderen een aanvullend pensioen hebben. Het gestandaardiseerde mediane inkomen van 65 plussers bedraagt op dit moment 93 procent van het gestandaardiseerde mediane inkomen van de bevolkingsgroep 18-65 jaar. Na 2010 passeert het mediane inkomen van ouderen dat van jongeren en in 2030 ligt de verhouding op 110 procent (Ministerie van SZW, 2006, p. 58). Daarbij past wel de kanttekening dat de inkomensverschillen binnen de groep ouderen relatief groot zijn en verder lijken toe te nemen. Ook in de toekomst zal er een flinke groep ouderen zijn (ongeveer 20 procent) die uitsluitend AOW hebben, of AOW met een heel klein aanvullend pensioen. Verder neemt het aantal ouderen met een onvolledige AOW-opbouw naar verwachting flink toe. Fiscalisering treft echter niet de ouderen met de laagste inkomens, vanwege de netto-netto koppeling van de AOW aan het minimumloon. Fiscalisering vereist dus een verhoging van de bruto AOW-uitkering. Een voordeel van fiscalisering, aldus de SER, is dat de lasten op toekomstige werkenden minder hoeven te stijgen, waardoor de druk op de arbeidskosten afneemt, met positieve effecten op de werkgelegenheid. Het CPB (2006, p.124-125) wijst er echter op dat pensioen een uitgestelde beloning van arbeid is. Verhoging van de belastingdruk op pensioenen heeft daarom, net als een verhoging van de lastendruk op arbeid, een negatief effect op het arbeidsaanbod. In verband daarmee zou fiscalisering in 2040 een gering negatief effect van 0,2 procent op de totale werkgelegenheid hebben. Volledige fiscalisering zou volgens het CPB structureel gezien een opbrengst hebben van 0,7 procent van het bbp en draagt dus flink bij aan het oplossen van het houdbaarheidsprobleem. Vanzelfsprekend wordt de opbrengst lager als een deel van de aanvullende pensioenen wordt ontzien door introductie van een drempel voor de verhoogde heffing.

16.6 DE KABINETSVARIANT

De nieuwe regeringscoalitie kiest voor een bijzondere variant van fiscalisering. Van iedereen die na 1945 is geboren zal vanaf 2011 een bijdrage naar draagkracht worden

5 Reeds eerder zijn er meerdere voorstellen gedaan om de AOW te fiscaliseren dan wel ouderen in de premieheffing AOW te betrekken, onder meer door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in het rapport *Ouderen voor ouderen* uit 1993.

gevraagd om in de toekomst een welvaartsvaste AOW te garanderen. Dat gebeurt door geleidelijke invoering van een heffing over het aanvullend pensioen boven de 18.000 euro tot het einde van de tweede belastingschijf (in 2007 ruim 31.000 euro).⁶ De heffing is in eerste instantie 0,6 procent en loopt op tot 17,9 procent (de hoogte van de AOW-premie) in 2040. Maar deze heffing kan worden ontlopen door langer door te werken, omdat op die manier ook een bijdrage wordt geleverd aan de houdbaarheid van de AOW. Het voornemen is om werknemers die op 63- en 64-jarige leeftijd nog werken een arbeidsbonus te geven, die naar rato van het aantal gewerkte maanden wordt opgebouwd. Bij doorwerken tot 65 jaar moet deze bonus gelijk zijn aan de hiervoor genoemde heffing boven de 65 jaar, zodat deze heffing per saldo nul is.

Dit is een op het eerste gezicht creatief compromis tussen de coalitiepartners: de bijdrage aan de kosten van vergrijzing door 65-plussers (de wens van de PvdA en de ChristenUnie) wordt gecombineerd met een prikkel tot langer werken (de wens van het CDA). Er zijn echter belangrijke kanttekeningen te plaatsen bij dit beleidsvoornemen (Goudswaard, 2007).

In de eerste plaats lijkt het plan uitvoeringstechnisch erg complex, zoals het CPB (2007) ook opmerkt in een notitie met een indicatie van de effecten van het Coalitieakkoord. Zo zouden er voor 65-plussers de facto verschillende belastingtarieven gaan gelden, afhankelijk van het arbeidsverleden vóór het 65e jaar. En wat te doen als 63- of 64-jarigen gedurende een deel van het jaar werken, of in deeltijd, of als er inkomsten uit onderneming zijn? Om te vermijden dat 65-plussers met een groot aantal verschillende tarieven te maken krijgen zou de bonus kunnen worden uitgekeerd wanneer men 65 wordt. Het is dan echter onmogelijk om die bonus even hoog te laten zijn als de som van de (contant gemaakte) latere heffingen. Overigens suggereert de tekst van de Miljoenennota 2008 (p. 60) dat de bonus voor 65-minners en de heffing voor 65-plussers worden losgekoppeld. Daarmee zou het kabinet terugkomen van de onbegaanbare weg die men wilde inslaan. Loskoppeling maakt het mogelijk de hoogte van de bonus afzonderlijk vast te stellen en eventueel ook tijdelijk te laten zijn.

Maar er zijn ook bezwaren vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid. Ouderen die langer doorwerken zijn dikwijls hoger opgeleid en hebben een hoger inkomen. Juist zij ontlopen de heffing. Mensen die op hun 63e of 64e gebruik maken van de levensloopregeling worden door de maatregel getroffen. Dat geldt ook voor mensen met zware beroepen. De coalitiepartners geven overigens aan te willen overleggen met sociale partners over de uitwerking van de regeling voor mensen met zware beroepen.

⁶ Deze ondergrens van 18.000 euro wordt gekoppeld aan de prijsstijging, maar niet aan de loonstijging. Daardoor neemt het aantal gepensioneerden dat met de heffing te maken krijgt geleidelijk toe.

Ten slotte heeft de heffing betrekking op het aanvullend pensioen in de tweede pijler en naar het zich laat aanzien dus niet op andere vormen van aanvullend inkomen, zoals lijfrente (Dietvorst 2007). Dat is een merkwaardige ongelijkheid.

Het derde en belangrijkste bezwaar is dat deze variant van fiscalisering maar zeer weinig bijdraagt aan het opvangen van de vergrijzingskosten: per saldo levert de ouderenhoeffing een verbetering van de houdbaarheid met 0,15 procent bbp op (CPB 2007, p.14). Dat is een stuk minder dan volledige fiscalisering vanwege de relatief hoge drempel van 18.000 euro en - in mindere mate - de korting op de heffing voor diegenen die langer doorwerken.

Het voorgaande wordt ook weerspiegeld in het zeer marginale effect van de heffing op de koopkracht van 65-plussers. Het CPB (2007, p.15) concludeert dat het netto inkomen van gepensioneerde huishoudens met meer dan 18.000 euro aanvullend pensioen in de periode 2012 tot 2040 met 0 tot 30 euro, ofwel met 0 tot 0,1 procentpunt van het netto inkomen minder toeneemt dan in het basispad. En daarbij is nog geen rekening gehouden met een mogelijke bonus. De voorgestelde maatregel is daarmee bijna symbolisch geworden.

Ook andere beleidsvoornemens van het nieuwe kabinet hebben invloed op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn. In het Coalitieakkoord (Tweede Kamer, 2006-2007, p. 46) wordt opgemerkt dat uitgangspunt is dat met de verschillende maatregelen een derde van het houdbaarheidstekort wordt opgevangen. In drie periodes, dat wil zeggen voor 2020, worden dan houdbare overheidsfinanciën bereikt. Het CPB (2007, p.14) concludeert echter dat de maatregelen uit het regeerakkoord tezamen tot een verbetering van de houdbaarheid met 0,4 procent bbp leiden, dus duidelijk minder dan een derde. Dat is een wel erg bescheiden bijdrage op dit punt.

16.7 CONCLUSIES

De fiscale behandeling van pensioensparen in de vorm van toepassing van de omkeerregel leidt tot een forse derving van belastinginkomsten. Recente schattingen duiden op jaarlijkse kosten voor de schatkist in de orde van grootte van 1,5 procent van het bbp. Daarmee vormt de fiscale behandeling van pensioenen de op één na grootste 'belastinguitgave', na de eigen woning. De kosten van deze fiscale subsidie vertonen bovendien een trendmatige toename vanwege de stijging van de (aftrekbare) pensioenpremies.

De toepassing van de omkeerregel stond tot voor kort nauwelijks ter discussie, totdat het kabinet in de Miljoenennota 2008 met de verrassende aankondiging kwam de

toepassing van de omkeerregel te willen begrenzen. Een belangrijk argument voor handhaving van de omkeerregel is dat de belastinginkomsten over de pensioenen ten tijde van de vergrijzingspiek een welkome bijdrage vormen om de budgettaire effecten van de vergrijzing te mitigeren.

De belastingderving als gevolg van de toepassing van de omkeerregel kan aanzienlijk worden beperkt door invoering van AOW-premieheffing bij 65-plussers, of door fiscalisering van de AOW, zoals voorgesteld door de SER. Daarbij wordt het lage ouderentariaf (geleidelijk) opgetrokken en wordt het verschil tussen de tarieven waartegen de pensioenpremies worden afgetrokken en waartegen de pensioenen worden belast aanzienlijk verkleind. Fiscalisering van de AOW leidt, aldus de SER, tot een gelijkmatiger inkomensontwikkeling van ouderen en jongeren en levert met een budgettaire opbrengst van 0,7 procent van het bbp een substantiële bijdrage aan de verbetering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in verband met de vergrijzing. Overigens kan worden opgemerkt dat ook na volledige fiscalisering nog steeds sprake is van een fiscale subsidie op pensioensparen, zij het een aanzienlijk kleinere dan de huidige.

De nieuwe regeringscoalitie heeft ook gekozen voor fiscalisering van de AOW, in een op het eerste gezicht creatieve variant. Een hogere heffing bij 65-plussers wordt gecombineerd met prikkels voor langer doorwerken. Bij doorwerken tot 65 jaar vervalt de extra heffing boven de 65 jaar (per saldo) geheel. Uitvoeringstechnisch zijn deze kabinetsvoornemens echter erg gecompliceerd. Daarom lijkt men nu van plan de bonus voor langer doorwerken los te koppelen van de heffing bij 65-plussers. Het belangrijkste bezwaar is dat de fiscalisering in de kabinetsvariant zodanig is 'verzacht', dat de opbrengst nog slechts 0,15 procent van het bbp is, waardoor de bijdrage aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op langere termijn zeer gering is. In dat opzicht is het een bijna symbolische maatregel.

Referenties

- Antolín, P., A. de Serres, and C. de la Maisonneuve (2004), 'Long-term budgetary implications of tax-favoured retirement saving plans', *OECD Economic Studies*, No. 39, 2004/2, pp. 25-72.
- Besseling, P.J., en A.L. Bovenberg (1998), *Fiscale behandeling van pensioensparen in discussie*, CPB Working Paper 100, Den Haag.
- Booth, P., and D. Cooper (2002), 'The tax treatment of UK defined contributions pension schemes', *Fiscal Studies*, 23(1), pp. 77-104.

- Bovenberg, A.L. (2003), 'Financing retirement in the European Union', *International Tax and Public Finance*, 10(6), pp. 713-734.
- Caminada, K., en K.P. Goudswaard (2005), *Budgetary costs of tax facilities for pension savings: an empirical analysis*, Department of Economics Research Memorandum, 2005.03, Leiden; te verschijnen in *Atlantic Economic Journal*, 2007.
- Centraal Planbureau (2007), *Indicatie van effecten Financieel kader 2008-2011*, Notitie 7 februari 2007, Den Haag: CPB.
- Dietvorst, G.J.B. (2007), 'AOW: ingewikkelder kunnen we het niet maken', *Pensioenmagazine*, 12 (4), pp. 4-5.
- Ewijk, C. van, N. Draper, H. ter Rele, and E. Westerhout (2006), *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, The Hague: CPB.
- Goudswaard, K.P. (2007), 'Fiscalisering als symbool', *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 39(1), pp. 1-6.
- Ministerie van Financiën (1997), *Belastingen in de 21^e eeuw; een verkenning*, Tweede Kamer 1997-1998, 25 810, nr.2.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2006), *De toekomstige inkomenspositie van ouderen*, Werkdocument, Den Haag: Ministerie van SZW.
- Studiegroep Begrotingsruimte (2006), *Vergrijzing en Houdbaarheid*, Twaalfde rapport, Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Sociaal-Economische Raad (2006), *Welvaartsgroei door en voor iedereen*, Advies 06/08, Den Haag: SER.
- Tweede Kamer (2006-2007), *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*, 30 891, nr. 4.
- Tweede Kamer (2007-2008), *Miljoenennota 2008*, 31 200, nr. 1.
- Tweede Kamer (2007-2008), *Wijzigingen van enkele belastingwetten (Belastingplan 2008)*, 31 205, nr. 2 (Memorie van Toelichting).
- Yoo, K-Y., and A. de Serres (2004), 'Tax treatment of private pension savings in OECD countries', *OECD Economic Studies*, no.39. 2004/2, pp. 73-110.