



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Pensioenen en de schatkist

Caminada, C.L.J.; Goudswaard, K.P.

Citation

Caminada, C. L. J., & Goudswaard, K. P. (2003). Pensioenen en de schatkist. *Tijdschrift Voor Openbare Financiën*, 35(5), 207-219. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/15421>

Version: Not Applicable (or Unknown)

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/15421>

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

Pensioenen en de schatkist

K. Caminada en K.P. Goudswaard *

Samenvatting

De fiscale ondersteuning van pensioensparen is een kostbare zaak geworden voor de overheid. Het gaat inmiddels om één van de grootste 'uitgavenposten'. Door de aftrek van pensioen- en lijfrentepremies derft de schatkist in 2003 naar schatting 9,6 mld euro. Dat is driemaal zo veel als in 1990. Tegenover de premieaftrek staat dat de pensioenen en lijfrentes in de toekomst belast worden. Pensioeninkomens worden echter tegen een relatief laag tarief belast en daarnaast levert uitstel van belastingbetaling (beleggingsresultaten van pensioenfondsen zijn onbelast) de belastingbetaler een rentevoordeel op. Onze berekeningen voor het jaar 2000 laten zien dat de omkeerregel per saldo een forse derving voor de schatkist tot gevolg heeft. Bij een relatief laag (verondersteld) reëel rendement op het pensioenvermogen komt de fiscale subsidie in termen van netto contante waarde uit op 7,7 mld euro (1,9 procent van het BBP). In 2001 neemt het fiscale voordeel van de omkeerregel af als gevolg van de invoering van het nieuwe belastingstelsel, maar daarna treedt weer een stijging op vanwege de oplopende pensioenpremies.

Trefwoorden

pensioenen, lijfrenten, omkeerregel, derving schatkist

1 Inleiding

De pensioenen staan sterk in de belangstelling. In diverse studies wordt aandacht besteed aan de houdbaarheid van het pensioenstelsel met het oog op de toenemende vergrijzing van de bevolking (Van Ewijk *et al.* 2000, Knaap *et al.* 2003) . En zijn de (aanvullende) pensioenen nog wel veilig nu de dekkingsgraad van pensioenfondsen is afgenomen als gevolg van de forse daling van aandelenkoersen (Commissie Nationaal Pensioendebat, 2002; Van Ewijk en Van de Ven, 2002)? Ook over de fiscale behandeling van pensioenen is volop discussie. Om de opbouw van pensioenen te bevorderen wordt die opbouw fiscaal gefacilieerd. Voor de oudedagsvoorzieningen in de tweede en derde pijler geldt de zogeheten omkeerregel. Deze zorgt ervoor dat niet de pensioenaanspraken, maar de pensioenuitkeringen worden belast. De omkeerregel houdt in dat pensioenpremies aftrekbaar zijn en de uitgekeerde termijnen in de toekomst integraal belastbaar zijn onder de inkomstenbelasting. De latere belastingheffing vindt echter doorgaans plaats tegen een lager tarief dan waartegen de premieaftrek plaatsvond en bovendien levert de uitstel van belastingheffing de belastingbetaler een rentevoordeel op. Deze fiscale faciëring staat echter onder druk, althans in de marge. Zo is het lijfrenteregime de afgelopen jaren versoberd. Voorts heeft het kabinet-Balkenende II in het Hoofdlijnenakkoord aangekondigd de fiscale ondersteuning van prepensioenregelingen (en VUT) te willen afschaffen.¹

* De auteurs zijn verbonden aan de Universiteit Leiden, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Afdeling Economie.

1 Tweede Kamer (2002-2003), 7 en de daarbij behorende Bijlage Financieel Kader, 23.

In dit artikel onderzoeken wij de kosten van de fiscale facilitatie van de pensioenen voor de schatkist. Daartoe bepalen we de directe budgettaire kosten van de premieaftrek (paragraaf 3) en schatten we de omvang van de fiscale claim op de toekomstige pensioenen (paragraaf 4). Vervolgens vergelijken we in paragraaf 5 de omkeerregel met de hoofdregel. Immers, het fiscale voordeel van pensioensparen hangt samen met de toepassing van de omkeerregel (premies zijn aftrekbaar, daarmee gekweekt rendement is onbelast, en de uitkeringen zijn belast) in plaats van de hoofdregel (aanspraak belast, uitkering vrij). Dit effect kan worden gekwantificeerd. Daaraan voorafgaand worden in paragraaf 2 eerste enkele karakteristieken van het pensioenstelsel en van de fiscale behandeling van pensioenen besproken. Het artikel sluit in paragraaf 6 af met conclusies.

2 Het Nederlands pensioenstelsel

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.

Het basispensioen voorziet op grond van een wettelijke volksverzekering in een gelijk pensioen voor alle ingezetenen op een niveau dat gerelateerd is aan het niveau van het wettelijk minimumniveau. 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.

Het overgrote deel van de werknemers (91 procent) heeft bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar naast de AOW-uitkering een aanvullend pensioen.² Deze aanvullende pensioenen worden gefinancierd via het kapitaaldekkingsstelsel. Iedereen die is aangesloten bij een pensioenfonds spaart in feite voor zijn eigen pensioen (equivalentie). Deelnemers bouwen hun aanvullend pensioen doorgaans op in 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.³

In Nederland is circa 56 procent van de aanvullende pensioenen in de tweede pijler gebaseerd op een eindloonregeling, waarbij de hoogte van het bruto pensioen afhangt van het brutoloon tegen het eind van de loopbaan. Minder vaak is sprake van een middelloonregeling (33 procent), waarbij de hoogte van het bruto pensioen afhangt van het gemiddelde brutoloon gedurende de loopbaan.⁴ Het middelloonstelsel is echter in opkomst, mede als gevolg van de financiële problemen bij de pensioenfondsen.

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

2 Dit cijfer heeft betrekking op 1997 en is afkomstig uit het onderzoek naar witte vlekken op pensioengebied. Zie Sociaal-Economische Raad (2000).

3 Zie verder het Rapport van de Commissie Nationaal Pensioendebat (2002).

4 Cijfers afkomstig van Van Ewijk en Van de Ven (2002).

een verzekeraar. De uitkering van dergelijke verzekeringen kan worden gebruikt als aanvulling op het basispensioen en/of aanvullend bedrijfspensioen.

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 (2,25 procent bij een middelloonregeling). Zodoende kan in 35 jaar een pensioen van 70 procent van het eindloon 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. Voor prepensioenen geldt een apart fiscaal kader. Het gaat om een overgangsregeling die is gebonden aan de vervanging van VUT-regelingen.

Ook de pensioenopbouw in de derde pijler (lijfrenten) wordt traditioneel fiscaal ondersteund, hoewel het lijfrenteregime de afgelopen jaren soberder is geworden.⁵ 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. De komst van het nieuwe belastingstelsel heeft hier ten principale geen verandering in gebracht (Dietvorst en Van Osch, 2003, p.18); wel zijn de bedragen die in aftrek kunnen worden gebracht beperkt.⁶ Tot voor kort gold (ook in het nieuwe belastingstelsel) een basisaftrek van 1.000 euro voor lijfrentepremies die *niet* werd getoetst aan een eventueel pensioentekort. Deze basisaftrek was al fors lager dan de zogenaamde eerste tranche in het oude belastingstelsel (2.804 euro in 2000) waarvoor ook geen toets gold. Maar met ingang van 2003 is de basisaftrek lijfrente afgeschaft en kunnen uitsluitend nog maar personen met een pensioentekort dat fiscaal gefacilieerd aanvullen. Dat maakt de uitvoering van de wet inzake de oudedagsvoorzieningen vanzelfsprekend een stuk lastiger, aangezien nu in *alle* gevallen een pensioentekort bij de fiscus moet worden aangetoond. Echter, het zicht van veel mensen op hun pensioenopbouw cq. pensioentekort blijkt erg gebrekkig.

3 Premieaftrek en budgettair beslag

Pensioenopbouw via de tweede en derde pijler heeft in betrekkelijk korte tijd een grote vlucht genomen. Tabel 1 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de omvang van de premieaftrek lijfrenten en de pensioenpremies in de periode 1990-2000 op basis van realisatiecijfers. Tevens bevat de tabel een schatting voor de jaren 2001 en 2003 (zie hierna).

De realisatiecijfers omtrent de *omvang* voor de premies voor lijfrenten (derde pijler) zijn afkomstig uit de CBS Inkomensstatistiek; de realisatiecijfers van de pensioenpremies zijn afkomstig van de Pensioen- & Verzekeringskamer. Anders dan voor de premies voor aanvullende pensioenen (tweede pijler), is in de CBS Inkomensstatistiek ook omvangrijke informatie beschikbaar over de *verdeling* van premies lijfrenten over inkomensgroepen. Hierdoor is het mogelijk om de polishouders van lijfrenten naar tariefschijf in te delen en zo de belastingvermindering en daarmee het directe budgettaire effect van de aftrekpost

5 Zie hierover uitgebreid: Tweede Kamer (1999-2000), 292-341) en Commissie Nationaal Pensioendebat (2002).

6 Dietvorst en Van Osch (2003), 18.

premies lijfrente – dat wil zeggen de derving voor de schatkist door de premieaftrek in dat jaar – te bepalen.⁷ Daartoe vermenigvuldigen we per gebruiker van deze aftrekpost het relevante marginale tarief met de toegepaste belastingaftrek en sommeren dat over de gebruikers.⁸ De belastingvermindering is berekend op basis van het fiscale regime voor 1990-2000 (tarieven, schijfgrenzen, *et cetera*).

Helaas zijn over de *verdeling* van de pensioenpremies geen cijfers beschikbaar, hetgeen heeft te maken met het feit dat de pensioenpremies niet zichtbaar worden op de aangifte inkomstenbelasting, en dus ook niet in de CBS Inkomensstatistiek. Bij gebrek aan cijfers hanteren we voor de pensioenpremies een geschat afrekentarief dat circa 2 punten lager ligt dan voor premies lijfrenten is berekend.

Tabel 1 Overzicht ontwikkeling premies voor lijfrente en pensioenen, 1990-2003

	1990	1992	1995	1997	2000	2001*	2003*
Premieaftrek (x mld euro)							
pensioen	4,9	6,2	7,7	8,1	10,9	12,8	18,8
lijfrenten	1,5	1,3	2,0	2,7	4,0	4,0	3,3
totaal	6,4	7,5	9,7	10,8	14,9	16,8	22,1
Marginaal afrekentarief premies							
pensioen	49,6	51,6	49,9	46,9	44,6	42,6	43,2
lijfrenten	51,7	53,7	52,0	49,0	46,7	44,7	45,3
gewogen afrekentarief	50,0	52,0	50,0	47,5	45,1	43,1	43,5
Budgettair effect premieaftrek (x mld euro)							
pensioen	2,4	3,2	3,8	3,8	4,9	5,5	8,1
lijfrenten	0,8	0,7	1,0	1,3	1,9	1,8	1,5
totaal	3,2	3,9	4,8	5,1	6,7	7,2	9,6
Budgettair effect premieaftrek (in % BBP)							
pensioen	0,98%	1,20%	1,27%	1,18%	1,21%	1,27%	1,73%
lijfrenten	0,31%	0,27%	0,33%	0,42%	0,46%	0,42%	0,32%
totaal	1,29%	1,47%	1,60%	1,60%	1,67%	1,69%	2,05%

toelichting en bronnen:

- Pensioenpremies 1990-2000: Pensioen- & Verzekeringskamer (2003). De cijfers hebben betrekking op het aanvullend ouderdomspensioen in de tweede pijler voor zover sprake is van de tussenkomst van een pensioenfonds.
- Premies lijfrente 1990-2000 (oude en nieuwe regeling): Centraal Bureau voor de Statistiek (z.j.).
- Het afrekentarief is het naar premieaftrek gewogen belastingtarief volgens de methode zoals omschreven in Caminada (2000). Voor pensioenpremies hanteren we steeds een iets lager afrekentarief dan voor premies lijfrenten is berekend.
- Schatting 2001 en 2003: eigen berekeningen op basis van realisatiecijfers 2000, een lager verwachte aftrek premies lijfrenten en hogere pensioenpremies conform het Centraal Economisch Plan 2003 (werkgeversdeel) van het Centraal Planbureau (2003). Ter bepaling van het marginale afrekentarief van de premies is gerekend met de tarieven en schijfgrenzen van 2001 en 2003.

7 De analyse blijft beperkt tot de inkomstenbelasting; de vennootschapsbelasting (winst verzekeraars op lijfrentepolissen) blijft buiten beschouwing. Tevens blijft hier buiten beeld dat de pensioen- en lijfrente-uitkeringen in de toekomst zullen worden belast (daarover gaan paragraaf 4 en 5).

8 Bij die berekeningen is rekening gehouden met het zogeheten 'threshold-effect': belastingplichtigen kunnen door het toepassen van belastingaftrek in een lagere tariefschijf terechtkomen. Zie hierover Caminada en Goudswaard (1996).

Ontwikkeling pensioenpremies 1990-2000

De omvang van de pensioenpremies is in de periode 1990-2000 ruim verdubbeld. In 1990 werd door werkgevers en werknemers 4,9 mld euro (2,0 procent van het BBP) aan premies voor aanvullende pensioenen gestort, oplopend tot 10,9 mld euro (2,7 procent van het BBP) in 2000. De belastingvermindering – het directe budgettaire effect – is in deze periode ook gestegen, zij het in verhouding minder snel aangezien door het fiscale beleid de marginale belastingtarieven in de periode 1990-2000 zijn gedaald.

Ontwikkeling premies lijfrente 1990-2000

In de periode 1990-2000 is het aantal belastingplichtigen met premieaftrek lijfrenten snel gestegen, met name sinds 1992. Toen hebben 338.000 personen premieaftrek toegepast. In 1997 wordt de grens van één miljoen belastingplichtigen gepasseerd, en in 2000 zijn dat er al 1,486 miljoen.

Het totale bedrag aan lijfrentepremieaftrek kent over de periode 1990-2000 een wisselend beloop. In de periode 1990-1995 is eerst een daling en daarna weer een forse stijging waar te nemen. Dit is het gevolg van de Brede Herwaardering in 1992, waarbij onder andere het maximaal aftrekbare bedrag werd verlaagd.⁹ Niettemin is de aftrek in de afgelopen 10 jaar verdrievoudigd: van 1,3 mld euro in 1990 tot 4,0 mld euro in 2000.

De derving voor de schatkist door de fiscale behandeling van de premies lijfrenten in 1990 bedraagt circa 0,8 mld euro (0,3 procent van het BBP) oplopend tot circa 1,9 mld euro (0,5 procent van het BBP) in 2000. Het door ons berekende gewogen aftrektarief van de premies lijfrenten is in deze periode overigens gedaald van 51,7 procent in 1990 tot 46,7 procent in 2000.¹⁰

Schatting voor 2001 en 2003

De premieaftrek en het budgettaire beslag van de pensioenpremies (tweede en derde pijler) zijn ook geschat voor de jaren 2001 en 2003. Daarbij is voor wat betreft de belastingtarieven en pensioen- en lijfrentepremies uitgegaan van de situatie voor het jaar 2001 respectievelijk 2003. Door de invoering van de Inkomstenbelasting 2001 zijn de tarieven, die van belang zijn voor de naar marginale tarieven gewogen afreken tarieven van de premieaftrek, gedaald. Partieel gezien daalt door deze fiscale stelselwijziging de budgettaire derving van de pensioenpremies. Daarnaast is het lijfrenteregime versoerd, hetgeen tot uitdrukking komt in de lagere premieaftrek voor 2003 ten opzichte van 2000. Daar staat echter tegenover dat de premies voor de aanvullende pensioenen sinds 2000 fors zijn gestegen.

Per saldo overheerst de stijging van de pensioenpremies en stijgt de budgettaire derving door de premieaftrek. Onze schatting voor 2003 komt uit op een premieaftrek van 22,1 mld euro (4,7 procent van het BBP) die tegen een gewogen tarief van 43,5 procent worden

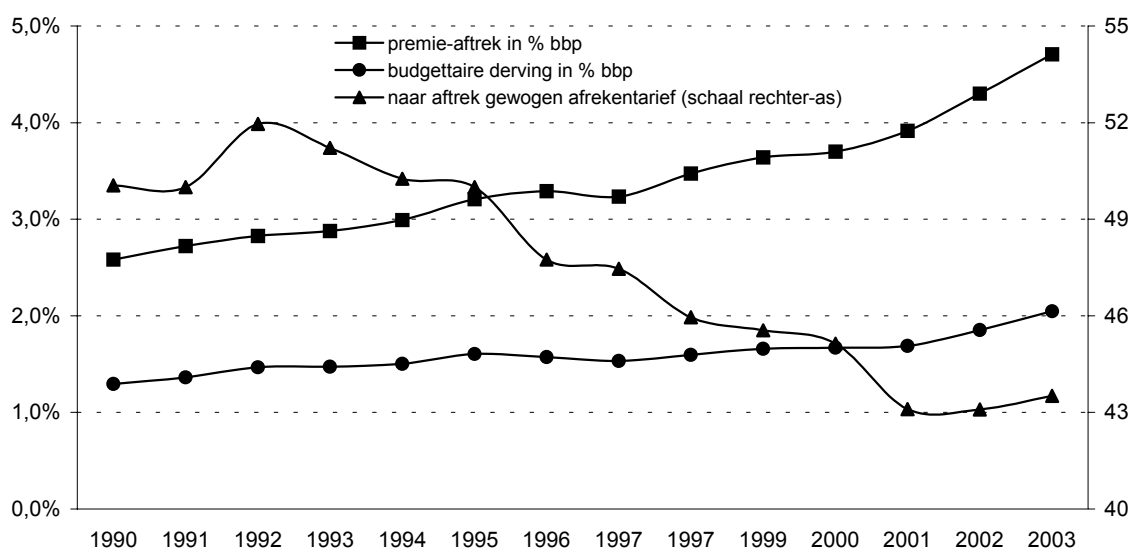
9 In Tabel 1 zijn de lijfrentepremies die betrekking hebben op de oude regeling en de nieuwe regeling samengenomen. Bij de oude regeling gaat het om lijfrentepolissen die voor 16 oktober 1990 zijn afgesloten; bij de nieuwe regeling gaat het om betaalde premies lijfrenten die sinds de Brede Herwaardering voor aftrek in aanmerking komen.

10 Uit een verschillenanalyse voor de periode 1990-2000 blijkt dat met name de midden- en hogere inkomens - die zich bevinden in het zesde, zevende, achtste en negende deciel - in toenemende mate gebruik zijn gaan maken van lijfrenten. Hierdoor zijn de relatieve verhoudingen (aandelen) minder scheef geworden. Zo daalde het aandeel voor de topinkomens in de totale aftrek van 76 procent in 1990 tot 52 procent in 2000. Hierdoor is het gewogen afreken tarief van de aftrekpost premies lijfrenten teruggelopen in de periode 1990-2000. Overigens is deze teruggang nog enigszins gemitigeerd doordat in deze periode steeds minder belastingplichtigen belast werden tegen het toptarief.

afgerekend hetgeen een budgettaire derving impliceert van 9,6 mld euro (2,0 procent van het BBP).

Figuur 1 vat de belangrijkste resultaten samen.

Figuur 1 Overzicht ontwikkeling aftrek premies voor lijfrente en pensioenen, 1990-2003



bron en toelichting: zie onder Tabel 1

4 Belastingclaim op pensioenen

In de vorige paragraaf is het directe budgettaire effect bepaald van de aftrek pensioen premies en premies lijfrente. Maar de omkeerregel impliceert dat de pensioenen die met deze premies en de gerealiseerde beleggingsopbrengsten worden opgebouwd te zijner tijd belast worden. Thans ligt een fors vermogen opgepot bij pensioenfondsen en levensverzekeraars dat pas bij uitkering zal worden belast. Met andere woorden, er ligt een forse claim van de fiscus op toekomstige, nog niet gerealiseerde pensioenuitkeringen. Om welk totaalbedrag het gaat is niet precies vast te stellen. Niettemin kan wel een benadering worden gemaakt om te bepalen wat de toekomstige belastingclaim van de overheid zal zijn op recent in aftrek gebrachte pensioenpremies en premies lijfrenten.

De omvang van de fiscale claim kan worden benaderd door uit te gaan van het bedrag dat in 2000 aan aanvullende pensioenpremie en lijfrentepremie in aftrek is gebracht: respectievelijk 10,9 en 4,0 mld euro (zie Tabel 1). Pensioencontracten en lijfrenten kennen verschillende termijnen. Onbekend is op welke termijn de in 2000 gestorte premies tot uitkering zullen komen. Derhalve wordt de berekening uitgevoerd met verschillende gemiddelde looptijden. Alle bedragen die betrekking hebben op verschillende jaren zijn steeds vergelijkbaar gemaakt in termen van netto contante waarden door een rekenrente van 3 procent toe te passen (gelijk aan de wettelijke rekenrente voor lijfrenten).

Ter illustratie van de methode gaan we in eerste instantie uit van een reële vermogensgroei van 5 procent per jaar. In dat geval zal, gemeten over een periode van 15 jaar, het in 2000 gestorte kapitaal zijn aangegroeid tot 31,0 mld euro (waarbij geen rekening is gehouden met beheerskosten en dergelijke). Dit pensioenvermogen komt ten goede aan de polishouders in de vorm van pensioen en lijfrente-uitkeringen. Daarbij

rekenen we eerst met 12 jaarstermijnen van 2,6 mld euro aangezien de gemiddelde leeftijd bij overlijden 77 jaar is. Bij een gemiddeld belastingtarief van 25 procent over aanvullende pensioenuitkeringen is daarover dan totaal 7,7 mld euro aan belasting verschuldigd.¹¹ In euro's van 2000 (in termen van netto contante waarde) gaat het derhalve om een belastingclaim van 4,2 mld euro.

Dit resultaat is vanzelfsprekend beïnvloed door de gehanteerde veronderstellingen ten aanzien van het rendement en de termijnen. Tabel 2 laat zien in welke mate de toekomstige belastingclaim van de overheid op in 2000 in aftrek gebrachte pensioenpremies en premies lijfrenten gevoelig is voor de gehanteerde veronderstellingen.

Tabel 2 Belastingclaim op in 2000 gestorte pensioenpremies en lijfrentepremies: gevoeligheidsanalyse

	<i>reëel rendement 7%</i>	<i>reëel rendement 5%</i>	<i>reëel rendement 3%</i>
<i>aangroeiperiode pensioenvermogen 15 jaar</i>			
<i>aantal termijnen pensioenuitkering</i>			
10 jaar	5,8	4,4	3,3
12 jaar	5,6	4,2	3,2
14 jaar	5,5	4,1	3,1
<i>aangroeiperiode pensioenvermogen 22,5 jaar</i>			
<i>aantal termijnen pensioenuitkering</i>			
10 jaar	7,7	5,0	3,3
12 jaar	7,5	4,9	3,2
14 jaar	7,3	4,8	3,1
<i>aangroeiperiode pensioenvermogen 30 jaar</i>			
<i>aantal termijnen pensioenuitkering</i>			
10 jaar	10,3	5,8	3,3
12 jaar	10,0	5,7	3,1
14 jaar	9,7	5,5	3,1

toelichting: Alle bedragen x mld euro in netto contante waarde, waardoor de bedragen die betrekking hebben op verschillende jaren vergelijkbaar zijn gemaakt; er is gerekend met een rekenrente van 3 procent.

bron: eigen berekeningen

De omvang van de belastingclaim blijkt vooral afhankelijk van de reële aangroei van het pensioenvermogen (beleggingsrendement) en de lengte van de aangroeiperiode voordat het in 2000 gestorte kapitaal tot uitkering zal komen, en veel mindere mate van het aantal jaren dat het pensioen wordt uitgekeerd.

11 Ook het CPB rekent voor dit doel met 25 procent. Zie Besseling en Bovenberg (1998), 8.

5 Omkeerregel versus hoofdregel¹²

Het fiscale voordeel van pensioensparen hangt samen met de toepassing van de omkeerregel (premies zijn aftrekbaar, daarmee gekweekt rendement is onbelast, en de uitkeringen zijn belast) in plaats van de hoofdregel (aanspraak belast, uitkering vrij). Dit effect kan worden gekwantificeerd. Eerder is hier onderzoek naar verricht door Besseling en Bovenberg (1998). Wij hanteren een iets andere rekenmethode, die als volgt kan worden toegelicht.¹³ Het via de tweede en derde pijler opgebouwde pensioenvermogen bestaat uit twee componenten: de gestorte pensioenpremies en de vermogensaan groei. Bij toepassing van de hoofdregel zou over deze twee componenten jaarlijks ten tijde van de opbouw belasting en premies volksverzekeringen worden geheven. Bij toepassing van de omkeerregel vindt heffing pas plaats over de uitkeringen, in veel gevallen na het 65-ste levensjaar. Dit betekent dat het voordeel van het toepassen van de omkeerregel twee aspecten kent:

- (a) het verschil in het marginale belastingtarief vanwege de tariefprogressie en omdat 65-plussers geen premies AOW verschuldigd zijn; en
- (b) door het latere moment van belastingbetaling bij toepassing van de omkeerregel is sprake van een rentevoordeel voor de belastingbetaler.

Tabel 3 vat de resultaten van een tentatieve rekenexercitie samen. Uitgangspunt is wederom het bedrag dat in 2000 aan pensioenpremies (10,9 mld euro) en aan lijfrentepremies in aftrek is gebracht (4,0 mld euro). Aangezien de in 2000 afgesloten pensioencontracten en lijfrenten verschillende termijnen kennen, wordt de berekening uitgevoerd voor verschillende looptijden. Het maakt immers nogal verschil of bijvoorbeeld wordt gerekend met een looptijd van 15 jaar of 30 jaar, omdat een later moment van belastingheffing een steeds groter rentevoordeel tot gevolg heeft bij toepassing van de omkeerregel.

Er is een aantal veronderstellingen gehanteerd. Zo gaan we er gemakshalve van uit dat het opgebouwde vermogen vanaf het 65-ste jaar tot uitkering komt en dat het opgebouwde vermogen volledig ten goede komt aan premiebetalers in de vorm van uitkering.¹⁴ De gemiddelde leeftijd bij overlijden is 77 jaar. Ten slotte zijn nog gegevens nodig over de belastingtarieven. Het naar lijfrentepremie gewogen marginale afrekeningtarief van belastingplichtigen bedroeg in 2000 circa 46,7 procent (zie Tabel 1). Voor pensioenpremies hanteren we een iets lager marginaal aftrekketarief (44,6 procent). Na het 65-ste jaar valt deze groep premiebetalers – bij veronderstelling conform de huidige verdeling op basis van de CBS Inkomensstatistiek - voor 80 procent met hun inkomen in de eerste of tweede schijf, voor het 15 procent in het derde schijftarief en voor het restant in het vierde schijftarief. Dat levert een gewogen seniorentarief op van circa 25 procent.

12 In dit artikel wordt geen onderscheid gemaakt naar de rechtspersoon die de lijfrentepolissen aanbiedt (pensioenfondsen of verzekeraars). In het verlengde hiervan blijft de analyse beperkt tot de inkomstenbelasting; de vennootschapsbelasting blijft buiten beschouwing.

13 Gebaseerd op de rekenmethode die is beschreven in Bijlage 6 van de kabinetsnota *Belastingen in de 21e eeuw. Een verkenning*, Tweede Kamer (1997-1998). Uitgangspunt aldaar is een microanalyse, maar wij maken direct de vertaalslag naar het macrototaal. Zie verder het onderzoek van Caminada (2000).

14 Overigens wordt niet 100 procent van de gestorte premie ingelegd voor particuliere pensioenopbouw; een deel geldt als tegemoetkoming in de door de verzekeraar gemaakte kosten. Voorts wordt bij het bepalen van de pensioenuitkering uitgegaan van het bedrag zonder verdere renteaangroei. Reden: ook bij toepassing van de hoofdregel zou de renteaangroei na het 65-ste jaar op enigerlei wijze belast moeten worden. Verondersteld is dat de belastbaarheid van de renteaangroei na het 65-ste jaar niet anders is bij toepassing van de hoofdregel dan bij toepassing van de omkeerregel.

De verschuldigde belasting is berekend bij toepassing van de hoofdregel en bij toepassing van de huidige omkeerregel. Bij toepassing van de hoofdregel zouden over de gestorte pensioen- en lijfrentepremies en vermogensaangroei jaarlijks ten tijde van de opbouw belasting en premies volksverzekeringen worden geheven. Bij toepassing van de omkeerregel vindt heffing pas plaats over de uitkeringen. Aldus kan het structurele budgettaire effect in termen van netto contante waarde worden berekend van toepassing van de omkeerregel en van de hoofdregel. Daarbij is geen rekening gehouden met de mogelijke gedragseffecten van invoering van de hoofdregel. Het verschil tussen de belastingopbrengst bij toepassing van de hoofdregel en bij toepassing van de omkeerregel noemen we het fiscale voordeel van de omkeerregel. Tabel 3 laat een aantal varianten zien.

Tabel 3 Mate van fiscaal voordeel door toepassing van de omkeerregel bij pensioenen in de tweede en derde pijler

	reëel rendement 5%		reëel rendement 3%	
<i>looptijd 30 jaar</i>	<i>lopende euro's</i>		<i>lopende euro's</i>	
opgebouwd vermogen = uitkering	64,4		36,2	
w.o. premie-inleg	14,9		14,4	
w.o. vermogensaangroei	49,5		21,3	
	<i>lopende euro's</i>	<i>idem in NCW</i>	<i>lopende euro's</i>	<i>idem in NCW</i>
belasting hoofdregel (a)	29,0	19,6	16,3	12,4
belasting omkeerregel (b)	16,1	5,7	9,0	3,2
fiscaal voordeel omkeerregel (a-b)	-	+14,0	-	+9,2
w.o. door laag seniorentarief	-	+4,6	-	+2,5
w.o. door rentevoordeel	-	+9,4	-	+6,7
<i>looptijd 22,5 jaar</i>	<i>lopende euro's</i>		<i>lopende euro's</i>	
opgebouwd vermogen = uitkering	44,7		29,0	
w.o. premie-inleg	14,9		14,9	
w.o. vermogensaangroei	29,8		14,1	
	<i>lopende euro's</i>	<i>idem in NCW</i>	<i>lopende euro's</i>	<i>idem in NCW</i>
belasting hoofdregel (a)	20,1	15,6	13,1	10,9
belasting omkeerregel (b)	11,2	4,9	7,2	3,2
fiscaal voordeel omkeerregel (a-b)	-	+10,7	-	+7,7
w.o. door laag seniorentarief	-	+3,9	-	+2,5
w.o. door rentevoordeel	-	+6,8	-	+5,2
<i>looptijd 15 jaar</i>	<i>lopende euro's</i>		<i>lopende euro's</i>	
opgebouwd vermogen = uitkering	31,0		23,2	
w.o. premie-inleg	14,9		14,9	
w.o. vermogensaangroei	16,1		8,3	
	<i>lopende euro's</i>	<i>idem in NCW</i>	<i>lopende euro's</i>	<i>idem in NCW</i>
belasting hoofdregel	14,0	12,1	10,5	9,5
belasting omkeerregel	7,7	4,2	5,8	3,2
fiscaal voordeel omkeerregel (a-b)	-	+7,9	-	+6,3
w.o. door laag seniorentarief	-	+3,4	-	+2,6
w.o. door rentevoordeel	-	+4,5	-	+3,7

toelichting: Alle bedragen x mld euro in netto contante waarde, waardoor de bedragen die betrekking hebben op verschillende jaren vergelijkbaar zijn gemaakt; er is gerekend met een rekenrente van 3 procent.

bron: eigen berekeningen

Reëel rendement

Bij een reëel rendement op het pensioenvermogen van 3 procent bedraagt de feitelijk betaalde belasting en premie - in termen van netto contante waarde, en gemeten over een dertigjaarsperiode - bij toepassing van de omkeerregel 3,2 mld euro, terwijl bij toepassing van de hoofdregel 12,4 mld euro zou zijn betaald. De feitelijk betaalde belasting bedraagt dus slechts 26 procent van wat bij toepassing van de hoofdregel zou zijn verschuldigd. Met andere woorden, toepassing van de omkeerregel bij pensioenen en lijfrenten levert de belastingbetaler een fiscaal voordeel op van 9,2 mld euro (in termen van netto contante waarde).¹⁵

Bij een hoger reëel rendement neemt het fiscale voordeel verder toe. In het geval van 5 procent reëel bedraagt de feitelijk betaalde belasting en premie - gemeten over een dertigjaarsperiode - bij toepassing van de omkeerregel 5,7 mld euro. Bij toepassing van de hoofdregel zou 19,6 mld euro zijn betaald. Toepassing van de omkeerregel levert in dit geval een fiscaal voordeel op van 14,0 mld euro.

Looptijd

Onbekend is op welke termijn de in 2000 gestorte pensioen- en lijfrentepremies tot uitkering zullen komen. Vanzelfsprekend kan gedurende een langere looptijd meer pensioenvermogen worden opgebouwd. Daardoor stijgt ook het voordeel van belastinguitstel (rentevoordeel). Bij een reëel rendement van 3 procent levert de toepassing van de omkeerregel bij pensioenen en lijfrenten - gemeten over een vijftienjaarsperiode - 'slechts' een fiscaal voordeel op van 6,0 mld euro (in termen van netto contante waarden) ten opzichte van de hoofdregel. Verdubbeling van de looptijd van 15 tot 30 jaar genereert een additionele vermogensaan groei van 13,0 mld euro (21,3 minus 8,3 mld; lopende euro's). Die vermogensaan groei blijft tijdens de opbouwperiode van het pensioenvermogen onder het huidige regime van de omkeerregel onbelast. Bovendien zal de daaruit voortvloeiende hogere jaarlijkse uitkering slechts tegen het relatief lage seniorentarief worden belast. Met andere woorden, het fiscale voordeel van pensioensparen neemt toe naarmate lijfrenteverzekeringen en pensioenregelingen een langere looptijd kennen alvorens ze tot uitkering komen.

Fiscaal voordeel 1990-2000

De berekeningen voor het jaar 2000 laten zien dat de omkeerregel per saldo een forse derving voor de schatkist tot gevolg heeft. Structureel zou de fiscale subsidie op pensioensparen bij een reëel rendement op het pensioenvermogen van 3 procent en een looptijd van 22,5 jaar in termen van netto contante waarde uitkomen op ongeveer 7,7 mld euro (1,9 procent BBP). Deze uitkomst is redelijk vergelijkbaar met het resultaat van het eerder genoemde onderzoek van Besseling en Bovenberg (1998).¹⁶ Bij een reëel rendement

¹⁵ We hebben contant gemaakt tegen een (reken)rente van 3 procent. Nadere analyse wijst uit dat het resultaat weinig gevoelig is voor de gehanteerde rentevoet.

¹⁶ Besseling en Bovenberg (1998, 14) berekenen een fiscale subsidie van 12 mld gulden (5,4 mld euro), maar zij rekenen met iets lagere premies en lagere belastingtarieven. Zij geven als vuistregel dat de fiscale subsidie ongeveer overeenkomt met het directe belastingvoordeel van de premieaftrek. Met andere woorden, de belastingclaim op de uitkeringen wordt geneutraliseerd door het *niet* belasten van het rendement. Onze berekening van de fiscale subsidie valt iets hoger uit dan het belastingvoordeel van de premieaftrek (7,7 versus 6,7 mld euro), maar dat resultaat is met name afhankelijk van de belastingtarieven en de veronderstelde rendementen en looptijd.

van 5 procent loopt de fiscale subsidie op pensioensparen verder op tot 10,7 mld euro (2,7 procent BBP).

Figuur 2 toont de schattingen voor alle jaren in de periode 1990-2000, op dezelfde wijze berekend als hierboven voor het jaar 2000 is toegelicht. Het fiscale voordeel op pensioensparen is steeds uitgedrukt in procenten van het BBP. Dit voordeel is in de onderhavige periode met 24 procent toegenomen. In het geval van 3 procent rendement steeg het voordeel van 1,5 naar 1,9 procent van het BBP; indien wordt gerekend met 5 procent rendement is het fiscale voordeel gestegen van 2,2 procent in 1990 tot 2,7 procent van het BBP in 2000.

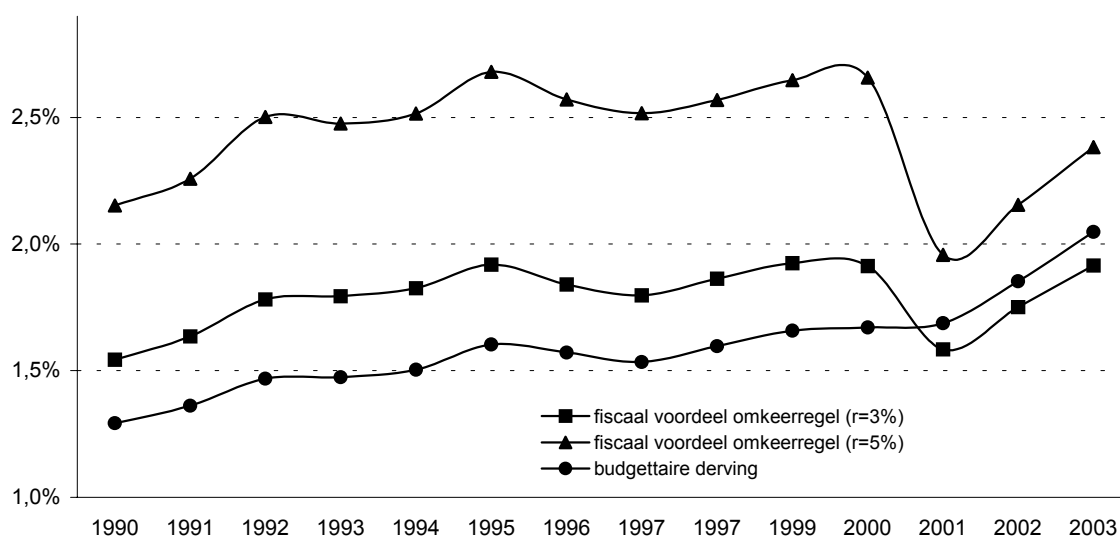
Schatting voor 2001-2003

In de analyse is voor wat betreft de belastingtarieven en pensioen- en lijfrentepremies uitgegaan van de situatie voor het jaar 2000. Echter, onder het nieuwe fiscale regime (IB 2001) zou de aanwas van vermogen – bij toepassing van de hoofdregel – lager moeten worden belast (30 procent vermogensrendementsheffing) dan nog in 2000 het geval was. Ook de overige tarieven, die van belang zijn voor de premieaftrek en de belasting van de uitkering, zijn gedaald. Partieel gezien daalt door deze stelselwijziging het fiscale voordeel van de omkeerregel. Daar staat echter tegenover dat de premies voor pensioenen en lijfrenten sinds 2000 fors zijn gestegen. Hoewel het per saldo fiscale voordeel op pensioensparen pas kan worden berekend indien de realisatiecijfers voor de jaren vanaf 2001 beschikbaar komen, kan thans wel een globale schatting van het fiscale voordeel op pensioensparen onder het nieuwe fiscale regime worden gemaakt.

Figuur 2 toont ook de schattingen voor de jaren 2001-2003 (wederom op dezelfde wijze berekend als hierboven voor het jaar 2000 is toegelicht). Als gevolg van de invoering van het nieuwe fiscale regime in 2001 daalt de fiscale subsidie op pensioensparen. Daarna treedt echter weer een stijging op. Per saldo is het trendmatige effect van de hogere premie-inleg van pensioenen van de afgelopen jaren kwantitatief van groter belang dan het (eenmalige) effect van de lagere tarieven onder de Inkomstenbelasting 2001.

In 2003 bedraagt het fiscale voordeel van de omkeerregel 9,0 mld euro (1,9 procent BBP). Bij een reëel rendement van 5 procent loopt het bedrag verder op tot 10,7 mld euro (2,4 procent BBP). Zie Figuur 2. Overigens valt op dat de aldus berekende fiscale subsidie door toepassing van de omkeerregel doorgaans per saldo hoger uitvalt dan het directe budgettaire effect van de premieaftrek; dit met uitzondering van de jaren 2001 tot en met 2003 (bij een reëel rendement op het pensioenvermogen van 3 procent).

Figuur 2 Direct budgettair effect premieaftrek lijfrenten en pensioenen versus fiscaal voordeel door toepassing van de omkeerregel, 1990-2003 (% BBP)



toelichting: Alle bedragen x mld euro in netto contante waarde, waardoor de bedragen die betrekking hebben op verschillende jaren vergelijkbaar zijn gemaakt; er is gerekend met een rekenrente van 3 procent. Bij de berekeningen is uitgegaan van een looptijd van pensioenopbouw van 22,5 jaar, het opgebouwde vermogen komt vanaf het 65-ste jaar tot uitkering en het opgebouwde vermogen komt volledig ten goede aan premiebetalers in de vorm van uitkering. De gemiddelde leeftijd bij overlijden is 77 jaar. Er is gerekend met een reële aangroei van het pensioenvermogen van 3 en 5 procent per jaar. Uitkeringen van senioren worden onder de omkeerregel tegen 25 procent belast. De vermogensaanwas onder de hoofdregel wordt belast: in de periode 1990-2000 tegen het naar lijfrentepremie en pensioenpremie gewogen marginale afrekkentarief van belastingplichtigen en vanaf 2001 tegen 30 procent (vermogensrendementshefing).

bron: eigen berekeningen

6 Conclusie

Pensioensparen in Nederland is fiscaal aantrekkelijk. Door de aftrek van pensioen- en lijfrentepremies derft de schatkist jaarlijks flinke bedragen en die bedragen zijn de afgelopen jaren fors toegenomen. In 1990 beliep het directe budgettaire effect van de totale premieaftrek in de tweede en derde pijler nog 3,2 mld euro (1,3 procent van het BBP), in 2003 gaat het naar schatting om een bedrag van 9,6 mld euro (2,1 procent BBP). Voor de komende jaren kan gezien de oplopende pensioenpremies een verdere stijging worden verwacht, hoewel het schrappen van de aftrekbaarheid van de premies voor het prepensioen en de versoering van het lijfrenteregime tegenwicht bieden.

Tegenover de premieaftrek staat dat de pensioenen en lijfrentes, die in de toekomst tot uitkering komen, belast worden. Er ligt dus een claim van de fiscus op de toekomstige uitkeringen. Op de in het jaar 2000 gestorte premies ligt volgens onze berekeningen bijvoorbeeld een claim van 3 tot 5 mld euro (in termen van netto contante waarde).

Pensioeninkomens worden echter veelal tegen een relatief laag tarief belast, omdat 65-plussers geen AOW-premie betalen. Daarnaast levert de uitstel van belastingbetaling (beleggingsresultaten van pensioenfondsen zijn onbelast) een rentevoordeel op. Een berekening voor het jaar 2000 laat zien dat de omkeerregel per saldo een forse derving voor de schatkist tot gevolg heeft. Structureel zou de fiscale subsidie op pensioensparen bij een reëel rendement op het pensioenvermogen van 3 procent en een looptijd van 22,5

jaar in termen van netto contante waarde uitkomen op ongeveer 7,7 mld euro ofwel 1,9 procent van het BBP. Bij een reëel rendement van 5 procent loopt het fiscale voordeel verder op tot 2,7 procent van het BBP. In 2001 neemt het fiscale voordeel van de omkeerregel af als gevolg van de invoering van het nieuwe belastingstelsel, maar daarna treedt weer een stijging op.

Wij concluderen dat de fiscale ondersteuning van pensioenen een kostbare zaak is geworden voor de overheid. Het gaat inmiddels om één van de grootste 'uitgavenposten'. Niettemin verdient het afschaffen van de omkeerregel thans geen aanbeveling. De toch al aanzienlijke problemen bij de pensioenfinanciering zouden verder worden versterkt. Daarnaast vereist het in de tijd naar voren halen van de belastingopbrengst extra discipline van de overheid ten aanzien van het budgettaire beleid in een vergrijzende samenleving. Voor de langere termijn zou invoering van de hoofdregel naar ons oordeel wel overwogen kunnen worden. Door het schrappen van de omkeerregel zou een forse grondslagverbreding gerealiseerd worden, waardoor een flinke tariefdaling mogelijk zou worden. De tarieven van de vier belastingschijven in box 1 zouden bijvoorbeeld - *ceteris paribus* - budgettair neutraal kunnen worden verlaagd met ruwweg 5 procentpunten.

Literatuur

- Besseling, P.J., en A.L. Bovenberg (1998), *Fiscale behandeling van pensioenbesparingen in discussie*, CPB Werkdocument 100, Den Haag.
- Caminada, K. (2000), 'Pensioenopbouw via de derde pijler. Beschrijving van de ontwikkeling, omvang en verdeling van premies lijfrenten volgens de Inkomensstatistiek', *Department of Economics Research Memorandum 2000.01*, Universiteit Leiden.
- Caminada, K., en K.P. Goudswaard (1996), 'Progression and Revenue Effects of Income Tax Reform', *International Tax and Public Finance* 3 (1), 57-66.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (z.j.), *Data personele inkomensverdeling 1990-2000* (CBS Inkomenspanelonderzoek; IPO) te raadplegen op de website van het CBS (www.cbs.nl) via Statline, de elektronische databank van het CBS.
- Centraal Planbureau (2003), *Centraal Economisch Plan 2003*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Commissie Nationaal Pensioendebat (2002), *Zorgen over morgen, Rapport van de Commissie Nationaal Pensioendebat*, Den Haag: Verbond van Verzekeraars.
- Dietvorst, G.J.B., en A.E.M. Van Osch (2003), *Lijfrenten*, tweede, geheel herziene druk, FED Fiscale Brochures, Deventer: Kluwer.
- Ewijk, C. van, B. Kuipers, H. ter Rele, M. van de Ven, en E. Westerhout, *Ageing in the Netherlands*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Ewijk, C. van, en M. van de Ven (2002), 'Pensioenvermogen vanuit macro-perspectief' in R.J.M. Alessie, P.J.A. van Els en L.H. Hoogduin (red.), *De rol van het vermogen in de economie*, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Amsterdam: BNG, 57-86.
- Knaap, T., A.L. Bovenberg, L.J.H. Bettendorf en D.P. Broer (2003), *Vergrijzing, aanvullende pensioenen en de Nederlandse economie*, Studies in Economic Policy 9, Rotterdam: OCFEB.
- Pensioen- & Verzekeringskamer (2003), *Kerntabellen pensioenfondsen 2001* (te raadplegen via <http://www.pvk.nl>).
- Sociaal-Economische Raad (2000), *Pensioenkaart Nederland. Stand van zaken 1999 en vergelijking met de pensioenkaart Nederland van 1987*, Den Haag: SER.
- Tweede Kamer (1997-1998), *Belastingen in de 21e eeuw. Een verkenning*, kamerstukken 25 810 nr. 2.
- Tweede Kamer (1999-2000), *Nota naar aanleiding van het verslag Wet IB2001 (Belastingherziening 2001)*, kamerstukken 26 727 nr. 7.
- Tweede Kamer (2002-2003), *Kabinetscrisis en -formatie. Brief van de informateurs ("Meedoen, meer werk, minder regels"*, Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66), 28 637, nr. 19.