

# Werkdocument

**No 100**

**Fiscale behandeling van pensioenbesparingen  
in discussie**

Centraal Planbureau, Den Haag, februari 1998

Centraal Planbureau  
Van Stolkweg 14  
Postbus 80510  
2508 GM Den Haag

Telefoon (070) 338 33 80  
Telefax (070) 338 33 50

ISBN 90 563 5105 2

**Ten geleide**

Het kabinet heeft in december 1997 de verkenning 'Belastingen in de 21ste eeuw' gepubliceerd. Het CPB heeft naast de in deze verkenning opgenomen bijlage II ook nog andere analyses verricht ten behoeve van de kabinetsnota. Dit werkdocument doet verslag van indicatieve berekeningen betreffende de budgettaire effecten van het afschaffen van de omkeerregel op nieuw op te bouwen pensioenrechten. De kabinetsnota verwijst naar deze berekeningen in Box 5.1 van hoofdstuk 5.

Aan dit werkdocument werkten P.J. Besseling en A.L. Bovenberg mee.  
Mw. J.C. de Haan-Vellinga verzorgde de tekstverwerking.

F.J.H. Don  
Directeur



<b>Inhoud</b>	<b>Pag.</b>
Introductie	7
Het rekenmodel	7
Het centrale pad	9
Afschaffen van de omkeerregel en introductie van een rendementsheffing	11
Uniformering van het uitkeringstarief en het aftrektarief	17
Slotopmerkingen	19
Abstract	21
Bijlage: De financiering van pensioenen in 1995	22



## Introductie

In de kabinetsnota over het fiscaal stelsel wordt de mogelijkheid om het effectieve tarief op pensioenbesparingen aan te passen besproken en verworpen (pp. 47-50). Dit hoofdstuk gaat nader op deze materie in.

Elke wijziging van de fiscale behandeling van oudedagsvoorzieningen roept een complexe intertemporele dynamiek op. Om deze te doorgronden is gebruik gemaakt van een gestileerd rekenmodel met een gestileerd centraal pad. Deze worden eerst besproken. Met behulp daarvan is een variant geanalyseerd waarin de omkeerregel wordt afgeschaft en een rendementsheffing voor pensioenbesparingen wordt geïntroduceerd. Hierbij is verondersteld dat reeds verkregen rechten, inclusief die van de huidige 65-minners, belast zullen blijven volgens het huidige regime. Een eventueel nieuw regime heeft dus alleen betrekking op nieuw op te bouwen rechten, de daarvoor benodigde premies, de daarop gerealiseerde beleggingsinkomsten en de daarvan afgeleide uitkeringen. Vervolgens wordt bezien of er andere mogelijkheden zijn om het effectieve tarief op pensioenbesparingen aan te passen, en wat de consequenties daarvan zijn voor het tijdpad van de belastingontvangsten. Tenslotte volgen nog enkele slotopmerkingen.

Deze notitie gaat niet in op de diverse uitvoeringstechnische haken en ogen. Het blijft beperkt tot een economische verkenning van het terrein. De appendix bevat enkele relevante cijfers voor het jaar 1995.

## Het rekenmodel

Voor deze terreinverkenning is een zeer gestileerd rekenmodel gebruikt.<sup>1</sup> Daarbij zijn de volgende data en veronderstellingen gehanteerd:

- De CBS Bevolkingsprognose 1996, aangevuld met eigen berekeningen voor de jaren 2051-2070.
- Participatiegraden conform het European Coordination scenario van de jongste CBS/CPB lange-termijnstudie.<sup>2</sup> Na 2020 zijn deze participatiegraden constant gehouden.
- Door uit te gaan van de bruto participatiecijfers wordt impliciet ook de pensioenopbouw van zelfstandigen en werklozen meegenomen.

<sup>1</sup> Het rekenmodel bouwt voort op het model beschreven in P. J. Besseling en R. F. Zeeuw, 1993, 'The Financing of Pensions in Europe: Challenges and Opportunities', CPB Onderzoeksmemorandum No. 111.

<sup>2</sup> CBS/CPB, 1997, 'Bevolking en arbeidsaanbod, drie scenario's tot 2020', Den Haag, p. 99.

- Gemeten vanaf de 25-jarige leeftijd maakt men gemiddeld een looncarrière van 35%.<sup>3</sup>
- Er wordt alleen ouderdomspensioen opgebouwd. De pensioenen zijn geïndexeerd aan de lonen. De pensioenleeftijd is 65 jaar, en men bouwt pensioen op vanaf de 25-jarige leeftijd. De pensioenopbouw bedraagt 1,25% per dienstjaar over het gehele laatstverdiende inkomen. Dit is beduidend meer dan de gebruikelijke 1,75% over het inkomen boven een franchise. Hiermee wordt tegenwicht geboden aan het feit dat het nabestaandenpensioen niet is gemodelleerd.
- Voor de premieberekening wordt voor alle jaren de sterftetafel GBM/V 1991-1995 gehanteerd, met twee jaar leeftijdsterugzetting. In de bevolkingsprognose stijgt de levensverwachting overigens, met 4,7 jaar voor mannen en 2,4 jaar voor vrouwen. Daarom is in de berekening sprake van enige sterftewinst in eerdere jaren en enig sterfteverlies in latere jaren.
- De algemene loonstijging bedraagt 1½% per jaar. Het verwachte nominale beleggingsrendement bedraagt 5½%. Dit rendement wordt ook daadwerkelijk gerealiseerd en geldt zowel voor de pensioenvermogens als de staatsschuld.
- De incidentele loonstijging is nul, behoudens de demografische component van het structureffect. Deze blijkt aanvankelijk ¼% per jaar te bedragen, maar wordt reeds rond 2015 nul en blijft daarna nagenoeg nul.
- Aangenomen is dat over pensioenuitkeringen gemiddeld 25% belasting en premies volksverzekeringen wordt betaald.<sup>4</sup> Indien dit gemiddelde tarief wordt veranderd reageert men daarop door onmiddellijk het jaarlijks pensioenopbouwpercentage navenant aan te passen zodat de *netto* pensioenuitkering constant blijft.<sup>5</sup>
- Indien besloten wordt belasting te gaan heffen over beleggingsinkomsten reageert men hierop door met onmiddellijke ingang de rekenrente navenant te verlagen zodat de pensioenuitkeringen constant kunnen blijven.
- Aangenomen is dat premies worden afgetrokken tegen een gemiddeld marginaal tarief van 45% (eigen berekeningen), en dat het schrappen van de aftrekbaarheid geen effect heeft op de pensioenopbouw.

<sup>3</sup> CPB, 1997, Centraal Economisch Plan 1997, Sdu, Den Haag, p. 153.

<sup>4</sup> Het gemiddelde tarief over aanvullende inkomens van 65-plussers bedroeg in 1994 24%. Merk op dat een groot aantal van hen slechts aanvullende inkomens heeft in de eerste schijf, waarvoor in 1998 een tarief geldt van bijna 20%. Een relatief klein aantal senioren betaalt over een deel van hun aanvullende inkomens het 50 of 60-procents tarief. Wel zal deze groep in betekenis toenemen. Daar staat tegenover dat naar verwachting een toenemend aantal personen die in Nederland hun pensioen hebben opgebouwd dat pensioen in het buitenland zullen genieten en daarmee meestal buiten het bereik van de Nederlandse fiscus vallen..

<sup>5</sup> De mate waarin en de manier waarop pensioenregelingen aangepast worden na het schrappen van de belasting op uitkeringen is één van de (vele) onzekerheden bij het afschaffen van de omkeerregel.



## Het centrale pad

Gegeven deze veronderstellingen stijgt de grijze druk, gemeten als het aantal 65-plussers ten opzichte van het aantal 25 tot 65 jarigen, van bijna 25% in 2000 tot iets boven de 50% in 2040 om daarna fractioneel te dalen (zie tabel 1). De arbeidsparticipatie stijgt van 73% tot 82% in 2020, vooral door een hogere participatie van vrouwen maar ook omdat ouderen langer blijven werken. In 2020 stopt men gemiddeld 2½ jaar later met werken dan in 2000. Het gevolg is dat het arbeidsaanbod, en het aantal personen dat pensioen opbouwt, aanvankelijk nog toeneemt met ruim ½ miljoen per decennium. Maar na 2020 zet een lichte daling in.

*Tabel 1 Veronderstellingen over bevolking en arbeidsparticipatie*

		2000	2020	2040	2060
Pensioenleeftijd, formeel	jaar	65	65	65	65
Pensioenleeftijd, effectief	jaar	59,5	62,1	62,1	62,1
Grijze druk (65+/25-64 jarigen)	%-punt	24,5	35,7	50,9	47,9
Arbeidsparticipatiegraad (bruto)	%-punt	72,9	81,7	82,3	81,8
Arbeidsaanbod	mln.	6,0	7,2	6,6	6,5

*Tabel 2.0 Inkomsten en uitgaven pensioenbeheerders: centraal pad<sup>a</sup>*

	2000	2020	2040	2060
	in % van de loonsom			
Premies actieven	5,9	6,6	6,0	6,2
Beleggingsinkomsten	13,5	17,5	24,0	23,7
Uitkeringen gepensioneerden	8,6	14,5	26,0	25,8
Saldo	10,8	9,6	3,9	4,1
	in procenten			
Veronderstelde loonstijging p.j.	1,5	1,5	1,5	1,5
Verondersteld rendement	5,5	5,5	5,5	5,5

<sup>a</sup> Voor alle pensioenvoorzieningen die onder de fiscale omkeerregel vallen.

Het exploitatie-overzicht van de aanvullende pensioenvoorzieningen (tabel 2.0) laat zien dat de pensioenuitkeringen in de eerste helft van de volgende eeuw fors zullen gaan stijgen. Dit komt vooral door de verdubbeling van het aantal 65-plussers, en aanvankelijk ook nog enigszins door de verdere rijping van het stelsel. Bij onveranderde reële rendementen hoeft het niveau van de premies nauwelijks te stijgen. Hierin onderscheiden de kapitaalgedekte aanvullende pensioenvoorzieningen zich van de op omslagbasis gefinancierde AOW.

Het feit dat de pensioenuitkeringen belast zijn terwijl de pensioenpremies aftrekbaar zijn pakt in het jaar 2000 nog negatief uit voor de schatkist plus de volksverzekeringsfondsen. Weliswaar is het niveau van de uitkeringen hoger dan dat van de premies, maar het tarief voor uitkeringen is met gemiddeld 25% een stuk lager dan het gemiddelde 45%-tarief voor de aftrekbare premies. De belastingen over uitkeringen bedragen dus 2,2% van de loonsom, de aftrekbaarheid van de premies betekent een belastingderving van 2,6% van de loonsom. In de loop van de volgende eeuw gaan de uitkeringen dermate sterk stijgen dat de belastingen die hierover betaald gaan worden een substantiële bijdrage zullen leveren aan de financiering van de oplopende kosten voor de AOW en de gezondheidszorg.

*Tabel 2.1      Inkomsten en uitgaven pensioenbeheerders: variant met geleidelijk dalende rendementen<sup>a</sup>*

	2000	2020	2040	2060
	in % van de loonsom			
Premies actieven	5,9	13,3	12,7	10,0
Beleggingsinkomsten	13,5	12,4	17,8	20,3
Uitkeringen gepensioneerden	8,6	14,5	26,0	25,8
Saldo	10,8	11,2	4,5	4,4
	niveaus in %			
Veronderstelde loonstijging p.j.	1,5	1,5	1,5	1,5
Verondersteld rendement	5,5	4,0	3,5	3,5

<sup>a</sup> Voor alle pensioenvoorzieningen die onder de fiscale omkeerregel vallen.

Niet alleen zijn de berekeningen zeer gestileerd, de onzekerheden zijn ook bijzonder groot. Bekend is dat de premies voor aanvullende pensioenvoorzieningen vooral gevoelig zijn voor macro-economische ontwikkelingen. Tabel 2.1 laat zien hoe het exploitatie-overzicht van de pensioenvoorzieningen er uit zou zien indien de reële beleggingsrendementen in de periode 2000-2025 geleidelijk zouden dalen met 2%-punt. Hierbij is overigens aangenomen dat de pensioenregelingen (de voorzieningen dus) niet worden aangepast, maar dat de rekenrente wél navenant wordt verlaagd. Een lager rendement en een lagere rekenrente vereisen dan een structureel hoger premieniveau, op lange termijn vrijwel het dubbele van dat in het centrale pad. Bovendien ontstaat op het moment dat de rekenrente wordt verlaagd onmiddellijk een financieringsachterstand bij de reeds opgebouwde pensioenrechten. Om deze financieringsachterstand bij de reeds opgebouwde pensioenrechten weg te werken zijn in de overgangsfase zelfs

aanmerkelijk hogere premies nodig<sup>6</sup>. Deze exercitie maakt duidelijk dat de cijfers uit het centrale pad met zeer grote onzekerheden omgeven zijn.

*Tabel 2.2      Inkomsten en uitgaven pensioenbeheerders: centraal pad, alleen voor rechten opgebouwd na 2000<sup>a</sup>*

	2000	2020	2040	2060
	in % van de loonsom			
Premies actieven	6,2	6,2	6,1	6,6
Beleggingsinkomsten	0,0	9,6	21,6	23,1
Uitkeringen gepensioneerden	0,0	3,1	20,1	25,8
Saldo	6,2	12,8	7,7	3,9
	niveaus in %			
Veronderstelde loonstijging p.j.	1,5	1,5	1,5	1,5
Verondersteld rendement	5,5	5,5	5,5	5,5

<sup>a</sup> Voor alle pensioenvoorzieningen die onder de fiscale omkeerregel vallen.

De beleidsvarianten die in de volgende paragrafen gepresenteerd worden hebben alleen betrekking op de pensioenrechten die vanaf het jaar 2000 opgebouwd gaan worden. Tabel 2.2 laat voor het centrale pad alleen dat deel van de pensioenfinanciering zien. Men zou het op kunnen vatten als het exploitatie-overzicht voor een nieuw pensioenfonds<sup>7</sup> dat pas op 1 januari 2000 van start gaat. Aanvankelijk zijn de uitkeringen en beleggingsinkomsten nog nul, maar de premies zijn al wel onmiddellijk op het lange termijn structurele niveau.

### **Afschaffen van de omkeerregel en introductie van een rendementsheffing**

Pensioensparen wordt op dit moment gesubsidieerd in vergelijking met besparingen waarvoor andere motieven gelden. Ten eerste hoeft over de rendementen van pensioenvermogens geen belasting betaald te worden. Ten tweede bestaat er een verschil tussen het gemiddeld uitkeringstarief (25%) en het gemiddeld aftrektarief (45%). Het

<sup>6</sup> Merk op dat onder de gegeven veronderstellingen en bij ongewijzigde nominale rendementen een 2%-punt hoger tempo van loonstijging, met een navenante verlaging van de rekenrente, precies hetzelfde effect heeft.

<sup>7</sup> Wanneer verwachte en gerealiseerde rendementen niet samenvallen zullen extra stortingen ten behoeve van de reeds verkregen rechten plaats moeten vinden. Stel dat deze belast zullen blijven volgens de omkeerregel. Dan is dit een prikkel om slecht renderende beleggingen onder te brengen in 'oude' pensioenfondsen met de reeds vóór 2000 verkregen rechten. Gedurende een overgangperiode van 70 jaar zullen twee systemen naast elkaar blijven bestaan.

effectieve tarief op pensioensparen kan worden gelijkgetrokken met dat op andere besparingen door de introductie van een rendementsheffing op pensioenvermogens en het uniformeren van het uitkeringstarief en het aftrektarief. Dit laatste kan gerealiseerd worden door de omkeerregel af te schaffen, waardoor zowel het uitkeringstarief als het aftrektarief nul wordt. Die mogelijkheid zal in deze paragraaf worden verkend. In de volgende paragraaf komen ook twee andere uniformeringsvarianten aan bod. De tabellen die horen bij de beleidsvarianten geven telkens de afwijkingen van het centrale pad weer.

Eerst zal bekeken worden wat het geïsoleerde effect is van introductie van een rendementsheffing. Vervolgens wordt het belastingvrij maken van de uitkeringen daaraan toegevoegd. Pas daarna wordt het pakket in zijn geheel gezien, dus inclusief het afschaffen van de aftrekbaarheid van pensioenpremies. Cruciaal hierbij is de vraag welk deel van de extra belastinginkomsten aangewend kan/moet worden voor lastenverlichting en welk deel voor tekortreductie om er voor te zorgen dat het niveau van de collectieve lasten (inclusief pensioenpremies) op elk moment gelijk is aan dat op het centrale pad. Tekortreductie voorkomt dat de lasten eerst verlaagd worden maar later, als de vergrijzing na 2020 toeslaat, weer moeten worden verhoogd.

*Tabel 3 Effect van introductie van een rendementsheffing*

	2000	2020	2040	2060
	in % van de loonsom <sup>a</sup>			
<i>Inkomsten en uitgaven pensioenbeheerders</i>				
Premies actieven	2,3	2,1	2,4	2,6
Beleggingsinkomsten	0,0	2,0	2,5	2,4
Uitkeringen gepensioneerden	0,0	0,0	0,0	0,0
Rendementsheffing	0,0	2,1	4,3	4,6
Saldo	2,3	2,0	0,6	0,4
Effect op pensioenvermogens	0	30	47	49

<sup>a</sup> Afwijkingen van het centrale pad.

Tabel 3 geeft aan wat er gebeurt met de inkomsten van de pensioenbeheerders wanneer de overheid een rendementsheffing invoert op het vermogen dat correspondeert met de pensioenrechten die na 2000 worden opgebouwd. De rendementsheffing bedraagt 25% over een forfaitair rendement van 4% zodat de rekenrente daalt met 1 procentpunt van 4% naar 3%. Verondersteld is dat de pensioenfondsen de uitkeringen op peil houden. Dit impliceert dat de lagere rekenrente zich onmiddellijk vertaalt in hogere pensioenpre-

mies. Zo wordt de belasting op vermogensinkomsten verhaald op de factor arbeid<sup>8</sup>. De pensioenbeheerders beginnen al in het jaar 2000 te reserveren voor de rendementsheffing die later moet worden betaald. De pensioenvermogens komen daardoor structureel op een hoger niveau.

Worden de pensioenuitkeringen gelijktijdig belastingvrij gemaakt, dan zullen de pensioenopbouwpercentages navenant worden verlaagd (zo is verondersteld) teneinde de *netto* pensioenuitkeringen op hetzelfde niveau te houden (zie tabel 4). Als gevolg daarvan kunnen de pensioenpremies weer nagenoeg terug naar het niveau in het centrale pad. Nog steeds moeten de pensioenbeheerders reserveren voor de toekomstige rendementsheffing, maar ze hoeven niet meer te reserveren voor de toekomstige belasting over uitkeringen. Dit laatste element blijkt te overheersen voor wat betreft de opgebouwde pensioenvermogens, die op een structureel lager niveau komen te liggen.

*Tabel 4 Effect van een rendementsheffing met belastingvrije uitkeringen*

	2000	2020	2040	2060
	in % van de loonsom <sup>a</sup>			
<i>Inkomsten en uitgaven pensioenbeheerders</i>				
Premies actieven	0,2	0,0	0,2	0,3
Beleggingsinkomsten	0,0	-0,9	-3,5	-4,0
Uitkeringen gepensioneerden	0,0	-0,7	-5,0	-6,4
Rendementsheffing	0,0	1,6	3,3	3,5
Saldo	0,2	-1,8	-1,6	-0,8
Effect op pensioenvermogens	0	-21	-63	-71

<sup>a</sup> Afwijkingen van het centrale pad.

Tabel 5 tenslotte geeft het totaal overzicht van het hele pakket, waarin ook de aftrekbaarheid van de pensioenpremies is afgeschaft. Dit laatste heeft geen direct effect op de inkomsten van de pensioenbeheerders, wel op de inkomsten van gezinnen en bedrijven die vanwege het afschaffen van de aftrekbaarheid meer belasting moeten betalen. Voor het overige zijn de uitkomsten gelijk aan die in tabel 4.

Zonder compensatie zouden gezinnen (althans de actieven, niet de gepensioneerden) nadeel ondervinden van de maatregelen vanwege het vervallen van de aftrekbaarheid van de pensioenpremies en de iets hogere bruto pensioenpremies. Om het inkomensver-

<sup>8</sup> De omkeerregel in combinatie met het verschil tussen aftrek- en uitkeringstarief impliceert een effectieve subsidie op pensioenbesparingen. Deze subsidie valt toe aan de factor arbeid via lagere (netto) pensioenpremies en verlaagt daarmee de marginale wig.

lies te neutraliseren kan de overheid de belastingen verlagen. Deze lastenverlichting zou blijkens tabel 5 rond de 3% van de loonsom moeten liggen. Met 'loonsom' wordt hier bedoeld alle inkomens waarover pensioen wordt opgebouwd, niet vanaf de franchise maar vanaf de eerste gulden. Het omvat dus de loonsom bedrijven en overheid, de inkomens van zelfstandigen en mogelijk andere inkomensbestanddelen waarover pensioen wordt opgebouwd. Deze 'loonsom' bedraagt circa f 400 mld. De omvang van de lastenverlichting zou macro-economisch dus circa f 12 mld moeten bedragen. Dit bedrag is een maatstaf voor de subsidie op nieuw opgebouwde pensioenrechten. In een kader wordt nader ingegaan op de berekeningen van de hoogte van deze subsidie. In een volgend kader wordt ingegaan op de micro-economische problematiek van de terugsluis en het effect op de wig.

---

*Hoe hoog is de subsidie op pensioensparen?*

*Volgens de berekeningen in tabel 5 is de subsidie op pensioensparen nagenoeg gelijk aan het effect van de aftrekbaarheid van pensioenpremies op de belastingontvangsten. Dit is een nuttige vuistregel omdat inkomensneutraliteit vereist dat het bedrag van de subsidie wordt teruggesluisd naar gezinnen en bedrijven. Hoe robuust is deze vuistregel?*

*Natuurlijk is de uitkomst afhankelijk van de hoogte van het tarief van de rendementsheffing en van de hoogte van het rendement.. Bij een heffing van 35% over een gerealiseerd rendement van 5½% is de berekende omvang van de subsidie niet f 12 mld maar f 16 mld. In die situatie is de subsidie niet meer gelijk aan het effect van de aftrekbaarheid van pensioenpremies.*

*Houdt men echter vast aan een heffing van 25% over een forfaitair rendement van 4% dan blijft de vuistregel wèl gelden, ook als het verwachte en gerealiseerde nominale rendement beduidend hoger of lager is dan 5½%. Stel dat het verwachte en gerealiseerde rendement gedurende de gehele periode 3½% zou zijn bij een onveranderd tempo van loonstijging van 1½%. Dan zouden de premies nagenoeg het dubbele moeten zijn en zou dus ook de aftrekbaarheid van pensioenpremies een beduidend grotere rol spelen. Maar in die situatie zou ook de berekende omvang van de subsidie navenant hoger zijn.*

*De vuistregel geldt alleen voor een heffing van 25% over een forfaitair rendement van 4%, oftewel voor een vermogensheffing van 1%.*

---

---

*De terugsluisproblematiek en het effect op de wig*

*Voor inkomensneutraliteit zou de overheid macro-economisch een bedrag van circa f 12 mld moeten terugsluizen naar gezinnen. Het lijkt zo goed als onmogelijk om ook micro-economisch inkomensneutraliteit te bereiken omdat de overheid over onvoldoende instrumenten beschikt.*

*Allereerst zullen LB/IB-plichtigen eventuele werkgeversbijdragen aan het pensioen bij hun fiscaal inkomen op moeten tellen, zoals nu reeds gebeurt bij de premies voor ziektekostenverzekeringen. Daar waar de werkgeversbijdragen het karakter hebben van een niet nader uitgesplitste dotatie aan het pensioenfonds zal een toerekeningsprobleem ontstaan.*

*Belangrijker is de vraag welke tarieven verlaagd moeten worden. In beginsel kunnen alle LB/IB-tarieven verlaagd worden met 4%-punt. Dit zou echter geen recht doen aan het feit dat veel pensioenregelingen (onderling verschillende) premiefranchises kennen waarbeneden geen premie verschuldigd is. Een andere mogelijkheid is om de huidige tarieven van respectievelijk 36,55%, 50% en 60% te vervangen door één uniform tarief van 35,5%. Maar in dit geval zouden met name de middeninkomens onvoldoende compensatie krijgen. Bovendien zijn er groepen, zoals gepensioneerden die belast blijven volgens het huidige systeem, die geen inkomensverlies lijden maar wel compensatie zouden krijgen. Tenslotte zullen door de maatregelen sommige pensioenpremies stijgen en andere dalen, afhankelijk van de leeftijdsopbouw van het pensioenfonds.<sup>1</sup> De inkomensverschillen die hierdoor ontstaan kunnen niet gecompenseerd worden door een generieke tariefsaanpassing in de LB/IB-sfeer.*

*Overigens betekent een verlaging van de LB/IB-tarieven niet dat door het pakket de gemiddelde en de marginale wig zal dalen. Door het schrappen van de aftrekbaarheid van de pensioenpremies gaan mensen meer belasting betalen en wordt de gemiddelde wig dus groter. Ook de marginale wig stijgt door het schrappen van de inkomensafhankelijke aftrekpost (Zie hiervoor ook Bijlage 10 van SER-Advies 92/09 over het Rapport Stevens). In de hypothetische situatie waarin de terugsluis ook micro-economisch compensatie biedt wordt dit opwaartse effect op de gemiddelde en marginale wig exact ongedaan gemaakt, zij veranderen per saldo niet gegeven de veronderstelling dat het netto ambitieniveau van de pensioenen gehandhaafd blijft. Het voordeel van de operatie is wel dat de LB/IB-tarieven meer in lijn komen met het Vpb-tarief hetgeen de arbitrage-mogelijkheden verkleint en het belastingstelsel als geheel robuuster maakt.*

---

<sup>1</sup> De rendementsbelasting tikt zwaarder aan voor jongeren omdat de bijdragen van jongere deelnemers langer in het pensioenfonds blijven aangroeien.

Tabel 5 *Effect van een rendementsheffing en het afschaffen van de omkeerregel*

	2000	2020	2040	2060
	in % van de loonsom <sup>a</sup>			
<i>Inkomsten en uitgaven pensioenbeheerders</i>				
Premies actieven	0,2	0,0	0,2	0,3
Beleggingsinkomsten	0,0	-0,9	-3,5	-4,0
Uitkeringen gepensioneerden	0,0	-0,7	-5,0	-6,4
Rendementsheffing	0,0	1,6	3,3	3,5
Saldo	0,2	-1,8	-1,6	-0,8
<i>Inkomsten en uitgaven gezinnen en bedrijven</i>				
Uitkeringen gepensioneerden	0,0	-0,7	-5,0	-6,4
Belasting gepensioneerden	0,0	-0,8	-5,0	-6,5
Premies actieven	0,2	0,0	0,2	0,3
Belasting actieven (ongewijzigde tarieven)	2,8	2,8	2,7	3,0
Lastenverlichting	-3,0	-2,7	-2,9	-3,2
Saldo	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Inkomsten en uitgaven Rijk (en volksverzekeringsfondsen)</i>				
Belasting gepensioneerden	0,0	-0,8	-5,0	-6,5
Belasting actieven (ongewijzigde tarieven)	2,8	2,8	2,7	3,0
Rendementsheffing	0,0	1,6	3,3	3,5
Lastenverlichting	-3,0	-2,7	-2,9	-3,2
Rentebetalingen	0,0	-0,9	-3,5	-4,0
Saldo	-0,2	1,8	1,6	0,8
Effect op pensioenvermogens	0	-21	-63	-71
Effect op staatsschuld	0	-21	-63	-71

<sup>a</sup> Afwijkingen van het centrale pad.

Ook als de overheid deze lastenverlichting inzet levert de hele operatie de schatkist de eerste drie decennia nog extra belastingmiddelen op, niet in het allereerste jaar maar wel vrij snel daarna. Dit meerdere zou ingezet moeten worden voor schuldreductie om er voor te zorgen dat de rentelasten van de overheid sterk gedaald zijn op het moment dat de vergrijzing toeslaat en de overheid de belastingopbrengsten uit de overvloedige pensioenuitkeringen moet ontberen. Dan mogen in 2040 de belastinginkomsten wel lager zijn dan in het centrale pad omdat de gepensioneerden niet meer bijdragen (een derving van 5% van de loonsom) en omdat een lastenverlichting heeft plaatsgevonden (een derving van 3% van de loonsom). Daar staat voor het Rijk en de volksverzekeringsfondsen tegenover dat de pensioenpremies niet meer aftrekbaar zijn waardoor meer inkomsten binnenvloeien (2¾ % van de loonsom), dat de rendementsheffing inmiddels veel belasting oplevert (3¼ % van de loonsom) en dat de rente over de staatsschuld lager is. Wanneer de overheid de lastenverlichting op elk moment zo inricht dat de totale



lasten (belastingen, premies volksverzekeringen en pensioenpremies) constant blijven ten opzichte van het centrale pad, compenseren de extra besparingen van de overheid precies de verminderde besparingen van de pensioenfondsen. Er is dan ook geen effect op de nationale besparingen en op het betalingsbalanssaldo.

Deze variant resulteert in de volgende conclusies:

- \* Het belasten van nieuwe pensioenbesparingen volgens het systeem van de inkomstenbelasting resulteert ceteris paribus in hogere belastingopbrengsten.
- \* De LB/IB-tarieven kunnen verlaagd worden, hetgeen kan bijdragen aan een robuuster belastingsysteem met minder tariefarbitrage tussen vpb en IB-tarieven.
- \* Bij een, ook micro-economisch, inkomensneutrale terugsluis is het effect op de marginale wig op arbeid nihil: er is sprake van een verschuiving van de belastingdruk van de LB/IB-tarieven naar de netto pensioenpremies (zie kader over terugsluisproblematiek en het effect op de wig).
- \* De overheid kan via haar schuldpolitiek de macro-effecten van deze maatregelen compenseren zodat gezinnen op elk moment gecompenseerd worden voor het afschaffen van de subsidie op pensioensparen. Dit vereist het verminderen van het tekort. Op deze manier compenseert de overheid het effect van de lagere pensioenbesparingen op de kapitaalmarkt. Structureel zal de overheidsschuld moeten dalen om tot neutrale macro-effecten te geraken.

### **Uniformering van het uitkeringstarief en het aftrektarief**

Tabel 6 zet drie manieren om het uitkeringstarief en het aftrektarief te uniformeren naast elkaar, gecombineerd met de introductie van een rendementsheffing. De bedoeling is om te laten zien dat er meerdere manieren zijn om de subsidie op pensioenbesparingen af te schaffen. Het enige verschil zit in het tijdstip waarop de belastingen geïnd worden. Dit heeft consequenties voor de schuldpolitiek van de overheid.

De tabel laat alleen de structurele effecten in het jaar 2060 zien. In de eerste kolom is de omkeerregel afgeschaft, het uitkeringstarief en het aftrektarief zijn beide nul. Deze kolom is een kopie van de laatste kolom uit de voorgaande tabel. In de tweede kolom is de aftrek van pensioenpremies slechts ingeperkt, en wel zodanig dat het aftrektarief gelijk wordt aan het huidige uitkeringstarief van gemiddeld 25%. In de derde kolom is

het uitkeringstarief opgehoogd tot het niveau van het huidige gemiddelde aftrektarief.<sup>9</sup> In deze laatste variant blijft de omkeerregel dus gehandhaafd. In kolom 1 wordt pensioensparen belast volgens het systeem van de inkomstenbelasting, in kolom 3 volgens het systeem van de consumptiebelasting (d.w.z. de omkeerregel) gecompenseerd met een rendementsheffing. Kolom 2 houdt het midden daartussen.

Voor wat betreft het effectieve belastingtarief op pensioenbesparingen komen deze drie varianten met elkaar overeen: in elk van de drie varianten is de subsidie op pensioenbesparingen afgeschaft.<sup>10</sup> Daarom is ook de vereiste terugsluis (van de afgeschafte subsidie) in de drie varianten even groot, zowel qua niveau als qua tijdspad. Het enige verschil is dat de belastingen in kolom 2 op een later moment in de levenscyclus geïnd worden, in kolom 3 nog weer later. Bijgevolg is in kolom 2 sprake van hogere pensioenbesparingen als reservering voor de toekomstige belastingen. In kolom 3 is sprake van nog hogere pensioenbesparingen. Om de macro-effecten te compenseren zal de overheid haar financieringstekort en schuld juist moeten vergroten, in kolom 3 zelfs fors.

<sup>9</sup> Indien het hele bedrag dat beschikbaar is voor lastenverlichting ingezet wordt om de drie LB/IB-tarieven te uniformeren dan zou een tarief van 35% kunnen resulteren (zie het kader over de terugsluisproblematiek). Hierbij is verondersteld dat het *netto* ambitieniveau van pensioenen constant blijft. Pensioenfondsen en individuele pensioenspaarders verhogen dus hun premies en (bruto) uitkeringen om de netto pensioenen constant te houden. Deze variant resulteert dus in balansverlenging.

<sup>10</sup> Deze equivalentie veronderstelt dat de uitkeringen uit in Nederland opgebouwde pensioenrechten effectief door de Nederlandse overheid kunnen worden belast. Is dit niet het geval dan levert de eerste variant het meeste geld op voor de Nederlandse overheid. Daar staat tegenover dat deze variant minder belastinggeld oplevert dan de andere varianten naarmate het gemiddelde rendement op pensioenvermogens hoger ligt dan dat op de staatsschuld.

*Tabel 6 Drie manieren om het uitkerings- en aftrektarief te uniformeren (gecombineerd met een rendementsheffing, effect in 2060)*

	Variant 1	Variant 2	Variant 3
Uitkeringstarief	0%	25%	35%
Aftrektarief	0%	-25%	-35%
	in % van de loonsom <sup>a</sup>		
<i>Inkomsten en uitgaven pensioenbeheerders</i>			
Premies actieven	0,3	2,6	4,0
Beleggingsinkomsten	-4,0	2,4	6,3
Uitkeringen gepensioneerd	-6,4	0,0	4,0
Rendementsheffing	3,5	4,6	5,3
Saldo	-0,8	0,4	1,0
<i>Inkomsten en uitgaven gezinnen en bedrijven</i>			
Uitkeringen gepensioneerd	-6,4	0,0	4,0
Belasting gepensioneerd	-6,5	0,0	4,0
Premies actieven	0,3	2,6	4,0
Belasting actieven (ongew. tarieven)	3,0	0,7	-0,7
Lastenverlichting	-3,2	-3,2	-3,2
Saldo	0,0	0,0	0,0
<i>Inkomsten en uitgaven Rijk (en volksverzekeringsfondsen)</i>			
Belasting gepensioneerd	-6,5	0,0	4,0
Belasting actieven (ongew. tarief)	3,0	0,7	-0,7
Rendementsheffing	3,5	4,6	5,3
Lastenverlichting	-3,2	-3,2	-3,2
Rentebetalingen	-4,0	2,4	6,3
Saldo	0,8	-0,4	-1,8
Effect op pensioenvermogens	-71	49	122
Effect op staatsschuld	-71	49	122

<sup>a</sup> Afwijkingen van het centrale pad.

### **Slotopmerkingen:**

1. Het verminderen van de effectieve subsidie op pensioenbesparingen resulteert in een grotere neutraliteit tussen verschillende spaarvormen. De bovenstaande sommen veronderstellen dat het netto ambitieniveau van pensioenen constant blijft zodat de grotere neutraliteit geen effect heeft op de samenstelling van de particuliere besparingen over collectieve en individuele besparingen. Een grotere neutraliteit tussen verschillende besparingen kan er echter toe leiden dat het netto ambitieniveau van contractuele besparingen afneemt. Dit is in feite het allocatieve doel van meer neutraliteit. Zolang het ambitieniveau van de totale besparingen niet verandert, blijven de budgettaire resultaten

geldig voor het geval dat de omkeerregel wordt afgeschaft: een verschuiving van contractuele naar vrije besparingen heeft namelijk geen budgettaire consequenties als alle besparingen gelijk behandeld worden.<sup>11</sup> Voor zover een verschuiving optreedt van collectieve pensioenregelingen naar individuele of vrije besparingen kan de marginale wig op arbeid dalen.<sup>12</sup> Daar staat een vermindering van de solidariteit in de pensioenvoorziening tegenover.

2. De bovenstaande sommen doen geen recht aan de onzekerheid en de risico's op langere termijn. Door het afschaffen van de omkeerregel verliest de overheid een instrument om de inkomensverdeling tussen ouderen en jongeren bij te sturen via het aanpassen van de belastingen op pensioenuitkeringen. Wel is het de vraag of het afzien van heffen op pensioenuitkeringen geloofwaardig is. Dit geldt met name wanneer de pensioenfondsen onverwacht hoge rendementen boeken<sup>13</sup> of wanneer de overheid er bij het schrappen van de omkeerregel onvoldoende in slaagt om haar besparingen voldoende te verhogen om zich in te dekken tegen het wegvallen van de belastingopbrengsten op uitkeringen.

<sup>11</sup> Het is in dat geval niet langer nodig fiscale schotten te creëren tussen pensioenbesparingen en andere besparingen, bijvoorbeeld door het definiëren van een pensioenbegrip.

<sup>12</sup> Het verminderen van de effectieve subsidie op collectieve contractuele besparingen maakt deze besparingen minder aantrekkelijk vergeleken met vrije besparingen. Het beperken of geheel afschaffen van de premieaftrek (conform de varianten in de eerste twee kolommen in Tabel 6) maakt de collectieve pensioenen op nog een andere manier onaantrekkelijk. De premies voor deze pensioenen bevatten een solidariteitselement en zullen dus niet geheel worden gezien als een gedeelte van het individuele inkomen maar ook als een 'belasting.' Het niet meer toelaten van aftrek van deze 'belasting' doet de kosten van deze herverdeling stijgen. Dit effect speelt niet in de variant zoals weergegeven in de laatste kolom van tabel 6, omdat daar de premieaftrek behouden blijft. Deze variant sluit waarschijnlijk beter aan bij het maatschappelijke inkomensbegrip voor zover het collectieve besparingen betreft.

<sup>13</sup> Onder de omkeerregel deelt de overheid in het risico van pensioenfondsen. In feite neemt de overheid deel in pensioenfondsen. De overheid profiteert van hogere rendementen in de vorm van hogere (belastbare) uitkeringen of lagere (aftrekbare) premies. Onder de inkomstenbelasting (d.w.z. zonder premieaftrek) met een forfaitaire rendementsheffing deelt de overheid niet in het risico. Dit zou wel het geval zijn onder een heffing op het daadwerkelijk genoten rendement (bijvoorbeeld via een vermogensaanwasbelasting). Een sterkere risicodeling treedt op onder de omkeerregel gecombineerd met een dergelijke rendementsheffing (d.w.z. de variant in de derde kolom van Tabel 3 met een rendementsheffing die aansluit bij het daadwerkelijk genoten rendement). Een 'Deense' pensioenfondsenheffing waarbij het effectieve tarief op het rendement stijgt met het rendement brengt nog meer risicodeling. Onder deze heffing worden de 'overwinsten' van de pensioenfondsensector als geheel wegbelast. Voor een uitleg van dit Deense systeem alsmede de voor- en nadelen van de omkeerregel, zie A.L. Bovenberg, 'Fiscus en vergrijzing: Naar een ander fiscaal systeem?,' Weekblad voor Fiscaal Recht 1992/6038, december 1992.

**Abstract**

Pension saving is tax favored for two reasons. First, the return on pension saving is not subject to income tax. Second, the rate at which pension premiums can be deducted exceeds the tax rate at which pension benefits are taxed. This paper explores the implications of alternative ways to eliminate the tax-favored status of pension saving for pension rights to be accumulated after the year 2000. One way to abolish the tax subsidy is to tax pension saving in the same way as other private saving. This would imply no longer allowing individuals to deduct pension premiums from their taxable income, subjecting the return on pension saving to income tax, and no longer subjecting pension benefits to tax. This reform would not only eliminate the tax subsidy to pension saving but would also imply that households would pay taxes at an earlier stage in their life cycle. The paper investigates how the government should recycle the additional revenues from the elimination of the tax subsidy in such a fashion that it compensates the private sector for the lower subsidies to pension saving. It turns out that the government can reduce taxes by about 3 % of wages (i.e. about f 12 mrd in 2000). This implies that during the first three decades of the next century part of the additional revenues from the tax reform need to be used to reduce public debt. The associated lower interest payments on public debt would finance part of public spending in the middle of the next century when older people account for a large part of the population. At that time, the reform would narrow the tax base because the pension benefits would no longer be taxed.

### Bijlage: De financiering van pensioenen in 1995

Tabel 1 geeft de geconsolideerde exploitatierekening en de 'stocks' (de verkregen rechten van deelnemers en de vermogens) van pensioenfondsen en levensverzekeringsmaatschappijen weer voor 1995, geschoond voor regelingen en contracten waar de omkeerregeling niet op van toepassing is. Deze cijfers konden niet worden ontleend aan de belastingadministratie omdat de pensioenpremies aftrekbaar zijn en de beleggingsinkomsten onbelast blijven. Bij het opstellen van de geconsolideerde exploitatierekening is zoveel mogelijk aangesloten bij de definities die het CBS hanteert. Het CBS schoont dubbeltellingen in de premies die kunnen ontstaan als gevolg van herverzekering. De door het CBS gemeten beleggingsopbrengsten betreffen alleen directe beleggingsopbrengsten, namelijk rente en dividend. Koerswinsten worden door het CBS niet geboekt, ook niet als de koerswinst door verkoop van effecten daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Voor de verkregen rechten en de vermogens is gebruik gemaakt van publicaties van de Verzekeringkamer en aangesloten bij de door hen gehanteerde definities. De Verzekeringkamer verwerkt de geboekte koerswinsten wel.

*Tabel 1 Geconsolideerde exploitatierekening, vermogen en verkregen rechten pensioenfondsen en levensverzekeringsmaatschappijen 1995 (voor zover premies aftrekbaar)<sup>a</sup>*

	Collectief <sup>b</sup>		Individueel		Totaal	
	in f mld	in % BBP	in f mld	in % BBP	in f mld	in % BBP
Premies	21	3,4	4	0,6	25	4,0
Beleggingsopbrengsten	<u>42</u>	<u>6,6</u>	<u>4</u>	<u>0,6</u>	<u>46</u>	<u>7,2</u>
Totaal baten	64	10,0	8	1,2	71	11,2
Uitkeringen	25	4,0	½	0,1	26	4,0
Uitvoeringskosten	<u>1</u>	<u>0,2</u>	<u>1½</u>	<u>0,3</u>	<u>3</u>	<u>0,5</u>
Totaal lasten	27	4,2	2	0,3	29	4,5
Exploitatiesaldo	37	5,8	6	0,9	43	6,7
Verkregen rechten deelnemers	645	101	56	9	701	110
Vermogen <sup>c</sup>	682	107	56	9	738	116

<sup>a</sup> Bronnen: CBS, 'Nationale Rekeningen 1996'; Verzekeringkamer, 'Financiële gegevens pensioenfondsen 1995' en 'Financiële gegevens levensverzekeraars 1995'; IPO 1993 eigen berekeningen.

<sup>b</sup> Pensioenfondsen en bij levensverzekeraars ondergebrachte collectieve regelingen.

<sup>c</sup> Het relevante vermogen van de levensverzekeraars is per definitie gelijk aan de verkregen rechten.