

De omkeerregel voor pensioenopbouw en de inkomensverdeling

De omkeerregel – de fiscale behandeling van pensioenopbouw – werkt als een subsidie op pensioenbesparingen. Vanuit theoretisch oogpunt zijn vraagtekens te plaatsen bij nut en noodzaak van de omkeerregel, maar hier staan enkele belangrijke politiek-bestuurlijke voordelen tegenover. Kritiek op de omkeerregel wordt vaak gemotiveerd vanuit de gevolgen voor de inkomensverdeling. Uit simulaties blijkt echter dat het voordeel grosso modo redelijk gelijk is verdeeld. Fiscalisering van de AOW verschuift het voordeel naar de laagste inkomens. De keuze van de inkomensgrens voor fiscalisering heeft belangrijke gevolgen voor de middeninkomens.

Inleiding

Over pensioenbesparingen wordt in Nederland traditioneel anders belasting geheven dan over overige besparingen. Deze fiscale behandeling – de omkeerregel – is na de hypotheekrenteaftrek de grootste belastingsubsidie in Nederland. Alleen al gezien deze omvang is het niet verrassend dat in het verleden nut en noodzaak van de omkeerregel met enige regelmaat ter discussie zijn gesteld. Veranderingen in het pensioensysteem en de introductie van het boxenstelsel in de inkomstenbelasting hebben deze vragen nog pregnanter gemaakt. Dit artikel zet de argumenten voor en tegen de omkeerregel op een rij. Omdat kritiek op de omkeerregel vaak aanvullend wordt gemotiveerd vanuit inkomenspolitieke argumenten, wordt door middel van simulaties nagegaan hoe de omkeerregel de inkomensverdeling beïnvloedt. Tot slot wordt beschouwd hoe fiscalisering van de AOW dit beeld verandert.

Werking van de omkeerregel

Wie in Nederland uit zijn inkomsten uit arbeid of onderneming spaart of belegt, wordt op twee momenten met de fiscus geconfronteerd. Alvorens het inkomen kan worden aangewend voor besparingen of consumptie, wordt er in box 1 belasting geheven. Als de keuze wordt gemaakt om te sparen of te beleggen, wordt het opgebouwde tegoed opnieuw belast in box 3. Daar staat tegenover dat er geen belasting wordt geheven als het vermogen wordt uitgekeerd. Voor pensioenbesparingen geldt een ‘omgekeerd’ regime: de omkeerregel. De premie blijft onder bepaalde condities onbelast. Zolang het kapitaal in het pensioenfonds zit, blijft het ook onbelast. Bij uitkering wordt echter juist wel belasting in box 1 geheven.

Per saldo betekent deze fiscale behandeling dat over pensioenbesparingen aanzienlijk minder belasting hoeft te worden betaald dan over overige besparingen. In box 3 is dat evident omdat onder de omkeerregel in het geheel geen belasting wordt geheven over het vermogen. Ook in box 1 geeft de omkeerregel belastingvoordeel omdat het belastingstelsel voor werkenden en gepensioneerden niet gelijk is. Het belangrijkste verschil is dat de tarieven in de eerste twee schijven voor ouderen lager zijn omdat zij zijn vrijgesteld van de heffing van AOW-premie. Omdat pensioenuitkeringen bovendien over het algemeen 30% lager zijn dan het loon in de werkende fase wordt de uitkering vaak deels tegen een lager tarief belast dan het loon.

Beleidsmatige overwegingen

De achtergrond van het anders belasten van pensioenbesparingen is dat pensioen traditioneel werd beschouwd als uitgesteld loon. De hoogte van dit ‘loon’ was in het verleden zeer onzeker door intransparante aanspraken, het carrièreverloop en het risico op pensioenbreuk. Pas bij uitbetaling van het pensioen was duidelijk hoeveel (uitgesteld) loon daadwerkelijk was verdiend. In een dergelijke situatie is het verdedigbaar om pas belasting te heffen als het inkomen daadwerkelijk genoten wordt. Tegenwoordig zijn de genoemde onzekerheden echter aanzienlijk kleiner. Een aparte fiscale behandeling ligt daarmee minder voor de hand, zeker nu met de invoering van het boxenstelsel in de inkomstenbelasting een harde knip is aangebracht tussen inkomsten uit arbeid en ondernemerschap in box 1 en (virtuele) inkomsten uit spaargeld en beleggingen in box 3. In dit onderscheid zou het overweging verdienen het pensioenvermogen onder te brengen in box 3.

De rechtvaardiging van de omkeerregel kan echter ook worden gezocht in de uitwerking als subsidie op pensioenopbouw. De gedachte hierachter is dat mensen uit zichzelf minder pensioen zullen opbouwen dan maatschappelijk wenselijk is. Een goede pensioenplanning vereist immers een zeer lange-termijnplanning en een gedegen kennis van financiële markten en producten. Deze zaken zijn niet ruim voorradig. De overheid kan dus een paternalistisch motief hebben om pensioenopbouw te subsidiëren. Dit argument is in het buitenland zeer relevant, maar lijkt in Nederland minder van belang. Veruit de meeste mensen doen immers verplicht mee aan een pensioenregeling. Maar dit is ten dele een kip-en-ei-discussie, omdat de omkeerregel ook wordt beschouwd als middel om draagvlak te creëren voor de verplichte deelname. In deze optiek werkt de omkeerregel als een verzachting: sparen is verplicht, maar wel goedkoop. Strikt economisch gezien is dit overigens niet juist. Belastingplichtigen ‘betalen’ de fiscale subsidie immers zelf: door de omkeerregel zijn elders hogere tarieven noodzakelijk, zie onder ‘Budgettaire aspecten’. Toch speelt deze redenering een belangrijke rol in de politieke economie van het verplichte pensioensparen.

Toch zijn er groepen voor wie de omkeerregel wel een directe prikkel betekent, zoals de groeiende groep freelancers, die geen verplichte pensioenregeling hebben. Daarnaast kan eenieder die geen volledig pensioen heeft opgebouwd (bijvoorbeeld door een periode van werkloosheid) voor aanvullende besparingen ook gebruik maken van de omkeerregel. Voor deze groepen

is de vraag of de omkeerregel aanzet tot hogere besparingen wel relevant. Uit Amerikaans onderzoek komt een gemengd antwoord naar voren: de omkeerregel lijkt vooral te werken voor lage inkomens.¹ Hogere inkomens kunnen de prikkel ontwijken door meer aan pensioenregelingen mee te doen, maar tegelijkertijd hun overige besparingen te verlagen.

Budgettaire aspecten

Er is veel geld met de omkeerregel gemoeid. Volgens een schatting bedroeg het fiscale voordeel in 2003 1,2 tot 1,5 % bbp². Dit komt in de prijzen van 2007 overeen met een gedeerde belasting van EUR 6,5 - 8 miljard. Dit bedrag moet echter niet verward worden met de kosten, het geld wordt immers niet verspild maar herverdeeld. De omkeerregel betekent een versmalling van de belastinggrondslag. Om een bepaalde hoeveelheid belasting te heffen, zijn dan hogere tarieven noodzakelijk. In principe leiden hogere tarieven tot een meer versturende werking van de belasting in het economische verkeer. Die grotere verstoringen zijn de werkelijke kosten, maar die zijn niet eenvoudig te meten. Simulaties van het CPB indiceren dat afschaffing van de omkeerregel het arbeidsaanbod in bescheiden mate zou kunnen verhogen, vooral door de gunstige effecten voor parttimers.³

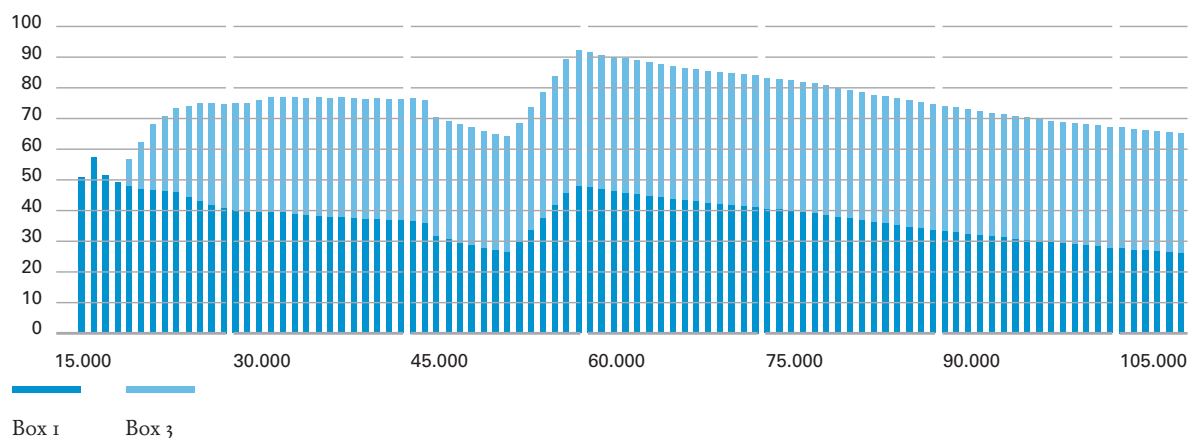
De omkeerregel kent echter ook een budgettair voordeel, gezien in het licht van de demografische veranderingen. Door de omkeerregel wordt de belastinginning uitgesteld. Bij toenemende grijze druk zullen de belastingopbrengsten van pensioenen daarom automa-

tisch toenemen. Met deze opbrengsten kan een flink deel van de door de vergrijzing olopemde zorg- en aow-kosten worden betaald. Hoewel de uitgestelde belastingheffing voor de overheid een verlies aan rentebaten betekent, zorgt de omkeerregel zo wel voor een automatische spaarpot om de kosten van vergrijzing gedeeltelijk op te vangen. In afwezigheid van de omkeerregel zouden belastingopbrengsten die decennia eerder worden gerealiseerd, moeten worden gespaard voor het moment dat de kosten zich voordoen. Dat zou een zeer strenge begrotingsdiscipline vereisen.

Effecten op de inkomensverdeling

Voorstellen om de omkeerregel te beperken, worden vaak gemotiveerd vanuit de uitwerking op de inkomensverdeling. De redenering daarachter is dat de omkeerregel een deel van de progressiviteit van het belastingstelsel teniet zou doen omdat hoge inkomens hun pensioenpremies tegen hogere tarieven mogen aftrekken. Precieze gegevens over wie er het meest van de omkeerregel profiteert, zijn echter niet beschikbaar. Om een indicatie te krijgen van de effecten op de inkomensverdeling, is hier het effect van de omkeerregel gesimuleerd⁴ voor verschillende inkomens. Hiertoe is berekend hoe hoog de pensioenuitkering zou zijn indien de premie niet belastingvrij is, en over het opgebouwde kapitaal jaarlijks belasting in box 3 moet worden betaald. De resulterende (onbelaste) pensioenuitkering is vergeleken met de pensioenuitkering onder de omkeerregel, ná belasting.

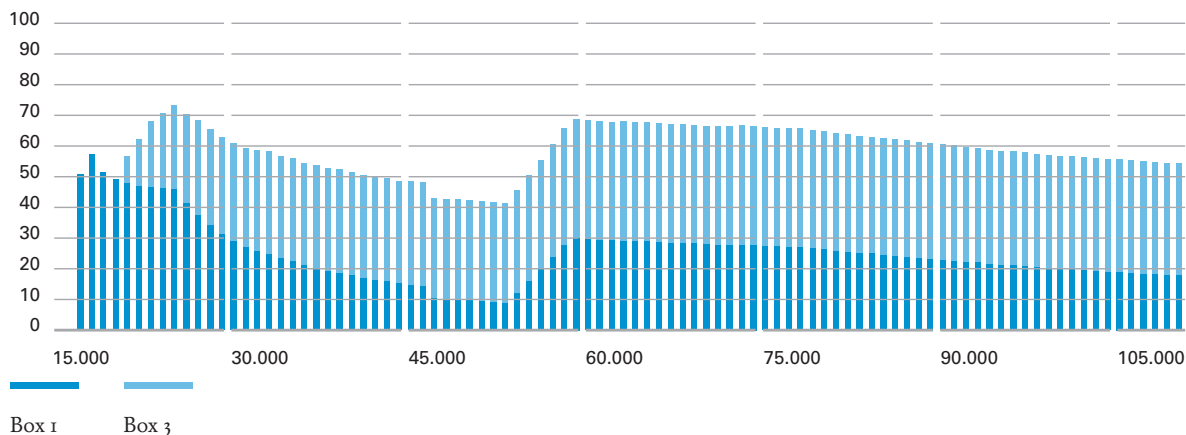
Grafiek 1 Voordeel omkeerregel naar inkomen



Toelichting: Op de y-as is uitgedrukt hoeveel hoger de pensioenuitkering is met de omkeerregel, als percentage van de resulterende pensioenuitkering

zonder omkeerregel. Op de x-as het startinkomen, het inkomen uit loon in prijzen van 2007 (EUR).
Bron: Eigen berekeningen.

Grafiek 2 Voordeel bij fiscaliseren vanaf 2e schijf



Toelichting: Op de y-as is uitgedrukt hoeveel hoger de pensioenuitkering is met de omkeerregel, als percentage van de resulterende pensioenuitkering

zonder omkeerregel. Op de x-as het startinkomen, het inkomen uit loon in prijzen van 2007 (EUR).

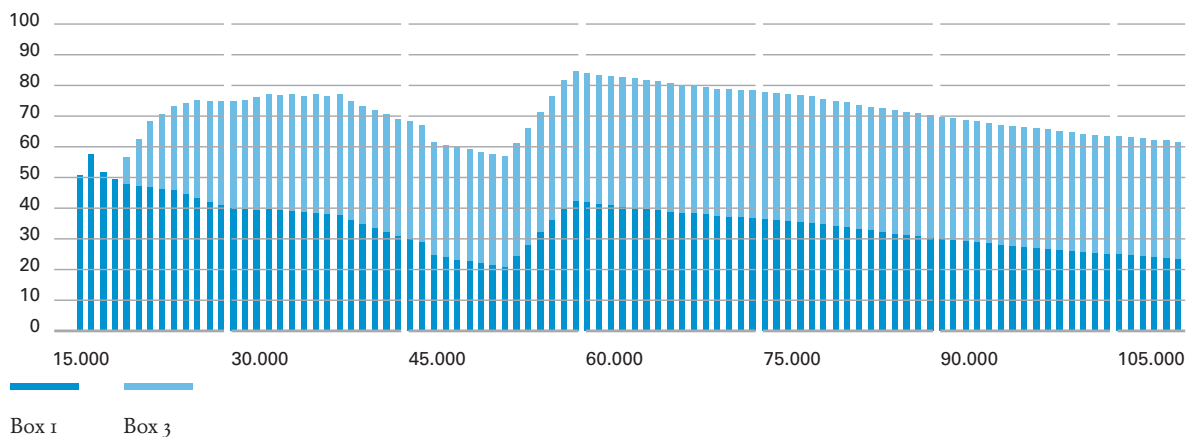
Bron: Eigen berekeningen.

Grafiek 1 drukt uit hoeveel hoger de pensioenuitkering is met de omkeerregel, als percentage van de resulterende pensioenuitkering zonder omkeerregel. Het voordeel is uitgesplitst naar box 1 en box 3. Op de horizontale as is het 'startinkomen' (het inkomen uit loon in prijzen 2007) uitgezet. Het totale voordeel is redelijk stabiel: voor de meeste inkomens bedraagt het voordeel 65% tot 85%. Uit de absolute hoogte van het voordeel dienen overigens geen conclusies te worden getrokken omdat de belastingopbrengsten in de vergeleken systemen niet gelijk zijn. In afwezigheid van de omkeerregel wordt onder de gemaakte veronderstellingen veel meer

belasting opgehaald. Deze inkomsten zouden kunnen worden aangewend om de belastingtarieven te verlagen, wat het absolute voordeel zou verkleinen. Uit de gemaakte berekeningen kunnen daarom slechts conclusies worden getrokken omtrent de verdeling van het voordeel van de omkeerregel over de verschillende inkomensklassen.

Het valt op dat het voordeel in box 3 vrij gelijkmatig is verdeeld. Alleen de laagste inkomens profiteren minder, omdat ze door de vrijstellingsdrempel in box 3 ook zonder de omkeerregel weinig vermogensrendementsheffing betalen. In box 1 zijn meer verschillen,

Grafiek 3 Voordeel bij fiscaliseren vanaf AOW + 15.000



Toelichting: Op de y-as is uitgedrukt hoeveel hoger de pensioenuitkering is met de omkeerregel, als percentage van de resulterende pensioenuitkering

zonder omkeerregel. Op de x-as het startinkomen, het inkomen uit loon in prijzen van 2007 (EUR).

Bron: Eigen berekeningen.

een gevolg van de complexere heffingssystematiek. Het voordeel van de omkeerregel varieert van ruim 50% voor de allerlaagste inkomens, tot minder dan 30% voor inkomens boven de EUR 100.000,-. Opvallend is voorts de dip voor inkomens rond EUR 50.000,-, veroorzaakt door het vervallen van de ouderenkorting en het bereiken van de 3e schijf in de uitkeringsfase. De stijging die daarna optreedt, houdt verband met de fase waarin het inkomen in de situatie zonder de omkeerregel reeds tegen het toptarief wordt belast, maar met de omkeerregel (als gevolg van de aftrek van pensioenpremies) nog niet.

Gevolgen van fiscalisering van de AOW

Zoals eerder werd opgemerkt zijn de lagere tarieven voor ouderen een belangrijke oorzaak van het belastingvoordeel van de omkeerregel. Fiscalisering van de AOW, een veelbesproken wijziging van het belastingstelsel, maakt de lagere ouderentarieven deels ongedaan. Deze maatregel heeft daarom rechtstreekse gevolgen voor de verdeling van het profijt van de omkeerregel. Op dit moment zijn de details van de in het Coalitieakkoord aangekondigde plannen nog onvoldoende duidelijk voor een precieze doorrekening, maar ter indicatie is hier een tweetal varianten gesimuleerd. In de eerste variant wordt het ouderentariaf in de 2e schijf afgeschaft. Dit betekent fiscalisering vanaf een vrij lage inkomensgrens, corresponderend met een startinkomen van ruim EUR 25.000,-. De tweede variant kiest een hogere inkomensgrens en laat inkomens met een aanvullend pensioen tot EUR 15.000 ongemoeid, corresponderend met een startinkomen van iets meer dan EUR 39.000,-.

Grafieken 2 en 3 laten de gevolgen voor het voordeel van de omkeerregel in deze scenario's zien. In beide gevallen blijft de verdeling tot het startinkomen vanwaar wordt gefiscaliseerd identiek aan de verdeling in figuur 1. Vanaf deze inkomensgrens verlaagt fiscalisering het voordeel van de omkeerregel ten opzichte van het basisscenario. Dit effect wordt groter tot het bereiken van de derde schijf in de uitkeringsfase, bij EUR 47.000,-. Daarna neemt het effect langzaam af met het inkomen, doordat het absolute bedrag constant blijft. In de eerste variant is het totale effect het grootst, en wordt het verdere verloop van de grafiek dan ook het sterkst beïnvloed. De varianten maken duidelijk dat de keuze van de inkomensgrens voor fiscalisering een afruil betekent: een hoge inkomensgrens ontziet de lagere en middeninkomens, een lage grens betekent een

grotere verlaging van het profijt dat de midden- en hogere inkomens van de omkeerregel hebben.

Conclusie

De omkeerregel is een van de belangrijkste belastingsubsidies. Alleen daarom al is het belangrijk dat er met een open en kritische blik naar gekeken wordt. Wie dat doet, zal constateren dat er in theorie wel het één en ander op de omkeerregel valt aan te merken. Nu pensioenaanspraken transparanter en beter overdraagbaar zijn, ligt de aparte fiscale behandeling minder voor de hand. Als prikkel om pensioenbesparingen te verhogen heeft de omkeerregel slechts een beperkt effect, door de samenloop van de omkeerregel met de verplichte pensioenregelingen en de lage effectiviteit voor hoge inkomens. Hier staan echter belangrijke politiek-bestuurlijke voordelen tegenover. De omkeerregel draagt bij aan het draagvlak voor de verplichte deelname aan pensioenregelingen en zorgt door het uitstellen van belastingheffing voor een automatische spaarpot voor de effecten van de vergrijzing.

In het verleden is de omkeerregel ook bekritiseerd om de vermeende effecten op de inkomensverdeling. Simulaties in dit artikel laten zien dat het voordeel grosso modo redelijk gelijk over de inkomensverdeling is verdeeld. Fiscalisering van de AOW zal het voordeel verschuiven naar de laagste inkomens. De keuze van de inkomensgrens kan daarbij belangrijke consequenties voor de middeninkomens hebben.

1 Zie bijvoorbeeld Lusardi, A., J. Skinner en F.S. Venti (2002), *Saving, Public Policy, and Late-life Inequality*, JCPWR Working Paper 285.

2 Zie Caminada, C.L.J. en K.P. Goudswaard (2005), *Budgetary Costs of Tax Facilities for Pension Savings: an Empirical Analysis*, Research Memorandum 2005.03, Universiteit Leiden.

3 Zie Mooij, R. de, et al. (2006), *Reinventing the Welfare State*, CPB, Den Haag. De simulaties in *Reinventing the Welfare State* hebben niet rechtstreeks betrekking op de omkeerregel. Het effect van afschaffing van de hypotheekrenteaftrek is echter vergelijkbaar. Dit leidt in de CPB-simulaties tot een toename van het arbeidsaanbod op lange termijn van 0,5%.

4 Bij de simulaties zijn de volgende veronderstellingen gehanteerd. Er is uitgegaan van een gestileerde pensioenregeling die in 40 jaar kapitaal opbouwt, waarna 17 jaar lang een reëel geïndexeed pensioen van – gegeven de omkeerregel – 70% van het brutoinkomen wordt uitgekeerd. Er is om redenen van eenvoud uitgegaan van een huishouden van één individu, dat geen carrière maakt. De jaarlijkse loongroei is 3%, het beleggingsrendement is 6% (zonder onzekerheid). Een gevolg van deze veronderstellingen is dat het onderscheid tussen middelloon en eindloon of tussen defined benefit en defined contribution hier niet relevant is. In het belastingstelsel is uitgegaan van de tarieven en schijflengtes van 2007, en van de relevante heffingskortingen. In box 3 is bovendien met de vrijstellingsdrempel rekening gehouden. Het stelsel is verondersteld in reële termen constant te blijven: de grensbedragen groeien met de lonen.