

Fiscaal begunstigd banksparen

Het wetsvoorstel voor fiscaal gefaciliteerd banksparen vergroot de keuze van consumenten voor oudedags- en eigenwoningssparen. Kostenverschillen tussen verzekeraars en banken zijn voornamelijk het gevolg van verschillen in de aard van de producten. Niettemin mag worden verwacht dat het wetsvoorstel leidt tot meer concurrentie en daarmee tot (enige) besparingen op kosten.

Begin 2006 hebben de Tweede Kamerleden Depla (PvdA) en De Vries (VVD) een wetsvoorstel ingediend inzake fiscale facilitering van een lijfrente spaarrekening en een lijfrente beleggingsrecht bij wijze van oudedagsvoorziening. De initiatiefnemers beogen hiermee het monopolie van verzekeraars op het aanbieden van fiscaal begunstigde oudedagsvoorzieningen te doorbreken. Verruiming van het sparen voor de oudedag door banken dezelfde fiscale faciliteiten te geven als verzekeraars zou de concurrentie ten goede komen en tot lagere kosten en meer keuze voor de consument leiden.

Eind 2006 concludeerden zowel de Autoriteit Financiële Markten als de Vereniging Eigen Huis dat bij beleggingshypotheken de kostenstructuur complex en ondoorzichtig is. Ook zou de informatieverstrekking hieromtrent onvolledig, ontoereikend en onjuist zijn. Begin 2007 volgde daarom een wijziging van het voorstel door Depla en Blok (VVD) om ook fiscaal begunstigd banksparen toe te staan voor aflossing van de eigenwoningsschuld. De Eerste Kamer heeft het voorstel op 11 december goedgekeurd zodat deze per 1 januari 2008 van kracht is. De initiatiefnemers grijpen terug op de Nota Belastingen in de 21^{ste} eeuw: een verkenning (Tweede Kamer, 1997-1998). In deze nota stelde de toenmalige regering dat voor de fiscaal te faciliteren oudedagsvoorziening gedacht zou kunnen worden aan "één oudedagsplafond ten behoeve van de fiscale begeleiding van alle mogelijke oudedagsvoorzieningen: collectieve pensioenen, lijfrenteverzekeringen, eigen spaarvoorzieningen, de fiscale oudedagsreserve (FOR) van ondernemers, etc. De individuele invulling kan plaatsvinden via een lijfrenteverzekering of een speciale aan voorwaarden gebonden oudedagsspaar- of beleggingsrekening" (Tweede Kamer, 1997-1998). Bij de behandeling van de Belastingherziening 2001 is unaniem een motie aangenomen waarbij de regering werd uitgenodigd "een notitie op te stellen over de mogelijkheden om ook andere producten dan lijfrenteverzekeringen, zoals geblokkeerde spaar- of beleggingsrekeningen, in aanmerking te laten komen

voor de fiscale faciliteiten ten behoeve van pensioenopbouw" (Tweede Kamer, 1997-1998). Het huidige wetsvoorstel pakt deze draad weer op. Waar zij uitgaan van de stelling dat oudedagsvoorzieningen via levensverzekeraars hoge kosten met zich brengen, verwijzen zij naar onderzoek van het CPB (2005) en Bikker en Van Leuvensteijn (2008). De uitbreiding met hypotheeksparen is een reactie op de discussie over de kosten van beleggingsverzekeringen. Deze analyse gaat in op het wetsvoorstel en de mogelijke gevolgen van de voorstellen voor de bancaire en verzekeringssector en het toezicht daarop. Ingegaan wordt op het product banksparen, de verschillen met verzekeren, de achtergrond van kostenverschillen, de gevolgen van concurrentie en een rekenvoorbeeld van banksparen en verzekeren voor de oude dag. Ten slotte wordt de invloed op de overheidsbegroting belicht.

Het product banksparen

In het wetsvoorstel wordt oudedags- en eigenwoningssparen fiscaal vriendelijk behandeld wanneer dit plaatsvindt via een geblokkeerde spaarrekening bij een bank of een beleggingsrecht bij een beheerder van een beleggingsinstelling. Stortingen op deze geblokkeerde spaarrekening die een pensioentekort aanvullen worden fiscaal gezien gelijk gesteld met premies voor lijfrenten. Wel worden hieraan een aantal voorwaarden gesteld. De voorgestelde fiscale aftrek van spaarstortingen voor de oude dag vallen onder hetzelfde plafond als die van de verzekeringsproducten. Het opgebouwde vermogen kan onbelast worden uitgekeerd wanneer het wordt aangewend ter aflossing van de eigenwoningsschuld.

De blokkering in het kader van oudedagssparen duurt tot uiterlijk het zeventigste levensjaar. Daarna kan het spaartegoed op twee manieren worden aangewend: aanschaf van een lijfrente bij een verzekeraar die voldoet aan de bestaande wettelijke eisen en uitkering in termijnen met gelijke tussenperiodes van ten hoogste een jaar, waarbij de uitkeringen gelijk zijn of oplopen. De periodieke uitkeringen moeten verder op analoge wijze als de fiscaal gefaciliteerde lijfrente zijn vormgegeven, met dien verstande dat voor het levenslange karakter van de lijfrente in de plaats komt dat de periodieke uitkering een duur moet hebben van tenminste twintig jaar of tenminste moet lopen tot het vijfentachtigste levensjaar van de gerechtigde op de uitkering.

De blokkering eigenwoningssparen duurt tot aflossing van de eigenwoningsschuld, voorwaarden zijn gesteld aan de duur van, en de variatie in, de jaarlijkse

JAAP BIKKER
EN PAUL SCHILP
 Senior onderzoeker bij
 De Nederlandsche Bank
 en hoogleraar Universiteit
 Utrecht, beleidsmedewer-
 ker bij De Nederlandsche
 Bank

betalingen. Bij voortijdig overlijden wordt de rekening onmiddellijk gedeblokkeerd.

Verschil in de aard van de producten banksparen en verzekeren

Voor de vergelijking van oudedagssparen en lijfrente verzekeren wordt bij beide producten onderscheid gemaakt in een spaar- en een uitkeringsfase, zie tabel 1. In deze vergelijking wordt in geval van oudedagssparen uitgegaan van fiscaal gefaciliteerd sparen tot 65 jaar, waarna uitkeringen ingaan: bij verzekeringen een levenslange lijfrente en bij banksparen twintig jaar periodieke uitkeringen. Bij banksparen wordt het opgebouwde spaarbedrag na overlijden van de belastingplichtige voor de 65-jarige leeftijd omgezet in periodieke uitkeringen aan de nabestaande tot tenminste het jaar waarin de verzekerde 85 zou zijn geworden. Bij banksparen bestaat overigens ook de optie het spaargeld op 65-jarige leeftijd te gebruiken voor een lijfrente, zodat alsnog wordt verzekerd. In geval van een lijfrenteverzekering met restitutie gaat bij overlijden voor de 65-jarige leeftijd een levenslange lijfrente in op het leven van de nabestaanden.

De lijfrenteverzekering is vaak een uitgestelde lijfrente tegen eenmalige (koopsom) of periodieke premiebetaling. Het is een standaardproduct waarop een levensverzekeraar is ingericht. Het product kan in twee delen worden gesplitst, te weten: een kapitaalverzekering bij in leven zijn op 65-jarige leeftijd (de spaarfase), en een direct – op 65-jarige leeftijd – ingaande levenslange lijfrente (de uitkeringsfase). Bij overlijden voor 65 jaar tijdens de spaarfase vindt alleen uitkering plaats als gekozen is voor restitutie. In de regel wordt echter een overlijdensrisicoverzekering gesloten, zodat bij overlijden voor 65 jaar voor de nabestaanden een direct ingaande levenslange lijfrente kan worden gekocht. Deze aanvulling gaat uiteraard met kosten gepaard. Hetzelfde geldt bij eigenwoningssparen. Bij overlijden vóórdat de hypotheeklening eindigt en dus voordat het eindkapitaal is behaald, wordt de spaarrekening direct gebruikt voor aflossing en blijft een restschuld over. Gewoonlijk wordt een overlijdensrisicoverzekering gesloten om het risico op deze restschuld af te dekken. Bij een bankspaarproduct ontvangt de rekeninghouder het totaal van de ingelegde bedragen, vermeerderd met bijgeschreven rente, waarbij de kosten zijn verwerkt doordat de depositorente lager is dan de kapitaalmarktrente. De periodieke uitkeringen worden bij overlijden uitbetaald aan de nabestaanden. De rekeninghouder speelt dus per definitie altijd quitte, afgezien van kosten die indirect worden betaald. Voor een verzekeringsproduct geldt dat niet. Er vindt immers risicodeling plaats met overdrachten van mensen die rondom de ingangsdatum overlijden naar langlevenden en, als een overlijdensrisicoverzekering is gesloten, naar nabestaanden van kortlevenden. Het oudedagssparen via de bank biedt alleen een tijdelijke periodieke uitkering. Als de betrokkene deze periode overleeft, mist deze daarna een aanvul-

tabel 1

Banksparen versus verzekeren		
Doel	Banksparen	Verzekeren
Eigen woning	Spaarfase	
	Ten minste 15 jaar sparen (met of zonder overlijdensrisicoverzekering)	Ten minste 15 jaar premie betalen (of koopsom) met of zonder restitutie
	Uitkeringsfase	
	Deblokkering bij overlijden voor 65 ^{ste} jaar	Bij restitutie: onmiddellijke uitkering bij overlijden voor 65 ^{ste} jaar
	Op einddatum deblokkering ter aflossing eigenwoningsschuld	Op einddatum uitkering ter aflossing eigenwoningsschuld
Oudedag	Spaarfase	
	Geblokkeerd tot uiterlijk 70 ^{ste} levensjaar (met of zonder overlijdensrisicoverzekering)	Koopsom of premiebetaling met of zonder restitutie
	Uitkeringsfase	
	Jaarlijkse uitkering van tenminste 20 jaar of tot 85 ^{ste} levensjaar, of Besteding spaargeld voor lijfrente	Vanaf 65 ^{ste} levensjaar levenslange (of tijdelijke) periodieke uitkering

lend inkomen. Het gevolg is dat de betrokkene wordt geconfronteerd met een inkomensterugval. Ook bij eigenwoningssparen via de bank kan er een probleem opduiken, namelijk een restschuld bij voortijdig overlijden, indien althans het spaarproduct niet is gekoppeld aan een verzekering. Vanwege deze eigenschappen is het mogelijk dat bij sparen via de bank wordt teruggevallen op publieke voorzieningen, wat een nadeel is, vooral gezien de toenemende vergrijzing. In dit opzicht komt banksparen minder tegemoet aan de doelstelling van fiscaal gefaciliteerd sparen, te weten het bevorderen van eigen verantwoordelijkheid en duurzame zelfvoorziening en daarmee het voorkomen van een beroep op publieke voorzieningen. De lijfrenteverzekering biedt een levenslange lijfrente en voldoet dus beter aan de doelstelling van fiscaal gefaciliteerd sparen voor de oude dag. Lijfrenteverzekeren vormt hiermee naar de aard een ander product dan lijfrentesparen: het verzekeringsdeel is er een integraal deel van. Echter, de geblokkeerde spaarrekening ter aflossing van de eigenwoningsschuld is nagenoeg een replicatie van een gekoppeld product van een verzekeraar, indien althans ook een overlijdensrisicoverzekering is gesloten. Omdat deze producten beter vergelijkbaar zijn, is de verwachting dat de concurrentie op deze markt scherper wordt dan op het gebied van de lijfrente. Daarom volgt hieronder een kostenvergelijking voor alleen oudedagssparen. Een voordeel van de geblokkeerde spaarrekeningen voor banken is overigens dat ze aan de financieringskant van de balans te maken krijgen met nieuwe langlopende producten. Dergelijke producten vormen een goede *hedge* tegen hun lange leningen.

Kostenverschillen oudedagssparen

Het wetsvoorstel is met name ingegeven door de veronderstelling dat banken een gunstiger kostenstructuur hebben dan verzekeraars. Het openstellen van de lijfrentemarkt voor banken zou de efficiëntie ten goede komen en in het voordeel zijn van de consument. Dit kan leiden tot lagere kosten, maar naar verwachting zal hier slechts in beperkte mate sprake van zijn. Banken zullen namelijk net als verzekeraars voor deze producten kosten moeten maken voor marketing, acquisitie, voorlichting en uitvoering. Wordt geabstraheerd van mogelijke efficiëntieverschillen tussen banken en verzekeraars op kostencategorieën die voor banken en verzekeraars vergelijkbaar zijn, dan blijft over dat het verzekeringsproduct een aantal additionele, specifieke kosten met zich brengt. Verschil in kosten weerspiegelt dan ook voornamelijk het verschil in de producten. Het gaat hierbij om kosten van verzekeringstechniek en -administratie om ongewenste selectie te

tabel 2

Cijfervoorbeeld voor oudedagsparen bij banken en verzekeraars

	Verzekeraar		Bank		
	Variante 1	Variante 2 ¹	Variante a	Variante b ²	Variante c ²
Mogelijke rente of rendement, in %	2,7	3,4	2,7	3,0	3,5
Inleg per jaar, in euro	100	100	100	100	100
Restitutie bij overlijden voor 65 jaar, in %	90	0	100	100	100
Spaarbedrag na 20 jaar, in euro	2.682	2.882	2.682	2.768	2.927
Lijfrente of jaarlijkse uitkering 20 jaar lang, per jaar, in euro	208	224	171	181	199
Lijfrente levenslang, per jaar, in euro	157	169			

¹ Geen restitutie bij overlijden voor 65 jaar impliceert minder kosten dus een hogere netto rendement.

² Gevoelighedsanalyses.

voorkomen (bijvoorbeeld de kosten van medische acceptatie) en de kosten van de overlijdensrisicoverzekeringen voor uitkeringen aan nabestaanden. Vanwege de aard van het product kent het lijfrentesparen dus inherent en onvermijdbaar hogere kosten dan het geblokkeerd oudedagssparen. Hier tegenover staat de welvaartsverhogende garantie dat de uitkering tot het overlijden blijvend is.

Gevolgen concurrentie

Het gegeven dat consumenten bij oudedags- en eigenwoningssparen meer keuze krijgen, zal bijdragen aan concurrentie op dit gebied tussen banken en verzekeraars. De initiatiefnemers baseren zich mede op onderzoek dat duidde op onvoldoende concurrentie en efficiëntie in de verzekeringsbedrijfstak (Bikker en van Leuvensteijn, 2008). Echter, hierbij kan worden aangetekend dat eerder onderzoek ook heeft aangetoond dat de bankensector onvoldoende concurrentie en inefficiëntie kent (Bikker, 2004). Verwacht mag worden dat verzekeraars, maar ook banken, onder invloed van concurrentie enigermate zullen besparen op de kosten. Fiscaal gefaciliteerd sparen voor de oude dag via banken is een ander product omdat het geen garantie biedt en wordt daarom naar verwachting goedkoper. Derhalve zal oudedagssparen een substantieel marktaandeel kunnen veroveren. Daarbij komt dat het door sommigen als een voordeel wordt ervaren dat de uitkering van de hoofdsom zeker is en dat de periodieke uitkeringen na het vijftiengste jaar niet stoppen na overlijden, zodat geen spaargeld verloren gaat. Nadeel is uiteraard dat deze periodieke uitkeringen via banken niet gegarandeerd doorgaan zolang men leeft zoals bij de levenslange lijfrente. Een verschuiving van marktaandelen ten nadele van de lijfrenteverzekering zou tot gevolg kunnen hebben dat de toch al tegen verzekeraars bestaande antiselectie wordt versterkt. Gezonde mensen hebben immers voordeel door te kiezen voor een lijfrente. Als gevolg daarvan zouden de tarieven van lijfrenten omhoog moeten, waar overigens gemiddeld ook een langere uitkeringsfase tegenover staat.

Rekenvoorbeelden voor banken en verzekeraars

Rekenvoorbeelden om de verschillen tussen bank- en verzekeringsparen toe te lichten hangen af van (nog) onbekende variabelen. Onder meer is onbekend hoeveel kosten banken in rekening brengen, of anders gezegd, hoever zij met hun rente onder de kapitaalmarktrente gaan zitten. Verder zij opgemerkt dat verzekeraars vaak langdurige garanties op minimum rendement geven. In tabel 2 staat een voorbeeld dat is gebaseerd op een kapitaalmarktrente van vier procent, waarbij de (volgens Independer) goedkoopste verzekeraar kosten in rekening brengt die het rendement verlagen van vier naar 2,7 procent bij negentig procent restitutie bij overlijden voor 65 jaar en naar 3,4 procent zonder restitutie. Jaarlijks wordt dus respectievelijk 1,3 procent en 0,6 procent van het saldo aan kosten ingehouden. Het rekenvoorbeeld gaat ter illustratie allereerst uit van dezelfde nettorente van 2,7 procent voor banken. Dan is bij gelijke inleg van honderd euro

per jaar de opbrengst na twintig jaar uiteraard gelijk. Een twintigjarige lijfrente levert het meeste op: 208 euro. Deze is het hoogst omdat de uitkering stopt na overlijden. Het voordeel daarvan voor de verzekeraars is verwerkt in de hogere uitkering. Als de bank jaarlijks 171 euro uitkeert is het spaargeld bij de gehanteerde rente na twintig jaar precies op. De levenslange uitkering is lager maar gegarandeerd tot het overlijden. Als de bank het product zou aanbieden tegen lagere kosten dan in variante a (dus met een hoger nettorendement) dan neemt de jaarlijkse uitkering navenant toe: varianten b en c. Merk op dat de uitkering met 181 of 199 euro lager is dan die van de verzekeraar. De verzekeraar stopt met de uitkering bij overlijden, zodat de verzekeraar het dan resterende saldo inhoudt. Van deze winst kan hij een hogere uitkering bij leven toezeggen.

Gevolgen voor de begroting

De grotere keuzemogelijkheden van oudedagsvoorzieningen zal het fiscaal gefaciliteerd sparen voor de oudedag kunnen bevorderen. De omkeerregel (de premie is aftrekbaar, de uitkering belast) houdt voor de overheid belastingderving in. De aftrek wordt namelijk genoten in de levensfase waarin de belastingplichtige gewoonlijk in een hoger tarief zit dan in de fase (na pensionering) waarin de dan te belasten lijfrenten of uitkeringen worden ontvangen. Tevens vindt vrijstelling plaats van heffing in Box 3. Voor de schatkist zijn dat uiteraard nadelen. De fiscale nadelen voor de schatkist zullen dan ook groter worden naarmate het sparen voor de oudedag toeneemt. Als de kostenopslag door concurrentie kleiner wordt, wat de fiscale aftrek vermindert, vindt overigens wel enige compensatie plaats voor de extra omzet in lijfrenteproducten.

Conclusie

Al met al zal het nieuwe wetsvoorstel bijdragen aan een (beperkte) kostendaling van oudedags- en hypotheeksparen. Wel zullen verzekeraars terrein verliezen aan banken. Hiermee samenhangend zal de risicoverdeling in de samenleving wat afnemen, alsook de zekerheid van de inkomensvoorziening van ouderen boven de 85 jaar. Omdat het sparen via de bank duidelijk wat anders biedt dan het sparen via de verzekeraar, zullen financiële instellingen voor deze producten veel aandacht moeten besteden aan voorlichting voor consumenten.

LITERATUUR

CPB (2005) *Competition in markets for life insurance*, CPB Document no 96. Den Haag: CPB.

Bikker, J.A. (2004) *Competition and efficiency in a unified European banking market*. Cheltenham: Edward Elgar.

Bikker, J.A. en M. van Leuvensteijn (2008) *Competition and efficiency in the Dutch life insurance industry*, *Applied Economics (te verschijnen)*.

Tweede Kamer (1997-1998) *Nota Belastingen in de 21^{ste} eeuw: een verkenning*. Vergaderjaar 1997-1998, 25810, nr. 2.