# Fiscalisering als symbool

*K.P. Goudswaard**

**Samenvatting**
Het kabinet is van plan om de financiering van de uitkeringen krachtens de Algemene Ouderdomswet in sterkere mate te fiscaliseren. Fiscalisering wil zeggen dat de voor de AOW-uitkeringen benodigde middelen worden gefourneerd in de vorm van een rijksbijdrage ten laste van de algemene middelen. Deze bijdrage offreert diverse kritische kanttekeningen bij het vernuftige compromis uit het coalitieakkoord. Het nu aangekondigde regeling is uitvoeringstechnisch erg complex. Wie tot de leeftijd van 65 jaar doorwerken, ontsnappen aan de nieuwe heffing. Dit is nadelig voor lager opgeleiden, die in het algemeen eerder tot de arbeidsmarkt zijn toegetreden, relatief vaak in lichamelijk slopende beroepen. Het doorslaggevende bezwaar tegen deze variant van fiscalisering is dat hij zeer weinig bijdraagt aan het opvangen van de toekomstige vergrijzingskosten. Daarom moet de voorkeur uitgaan naar een variant waarbij iedereen van 65 jaar en ouder boven een bepaalde inkomensgrens meebetaalt aan de AOW.

Trefwoorden: vergrijzing, fiscalisering, belastingen

## 1 Inleiding

Het Centraal Planbureau (CPB) heeft in 2006 nieuwe berekeningen gemaakt over de gevolgen van de vergrijzing van de bevolking voor de overheidsfinanciën.[1] Naar verwachting lopen – bij ongewijzigd beleid – de uitgaven van de overheid tot 2040 met circa 7 procent van het bbp op. Die stijging is vooral toe te rekenen aan de AOW-uitkeringen en de collectief gefinancierde zorguitgaven. Tegenover deze uitgavenstijging staat een toename van de overheidsontvangsten met circa 4 procent van het bbp, vooral door hogere belastinginkomsten over/uit pensioenuitkeringen. Per saldo ontstaat een jaarlijks gat tussen inkomsten en uitgaven van de overheid van ruim 3 procent van het bbp. Het verdient echter de voorkeur, zo geeft het CPB aan, om dit zogeheten houdbaarheidstekort uit te drukken in termen van het robuuste EMU-saldo. Daarbij vindt correctie plaats voor de stand van de conjunctuur, en de rentelasten en de aardgasbaten blijven buiten beschouwing. Het houdbaarheidstekort in termen van het robuuste saldo is in de hiervoor genoemde studie bepaald op 2 procent van het bbp. Inmiddels is het houdbaarheidstekort echter naar boven bijgesteld als gevolg van de nieuwe bevolkingsprognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek, die uitgaat van een snellere stijging van de gemiddelde levensverwachting, dan waarvan in eerdere prognoses was uitgegaan. Het CPB concludeert dat de huidige arrangementen niet 'houdbaar' zijn, in de zin dat zonder beleidsaanpassing de overheidsfinanciën zullen ontsporen en een groeiende last zal worden doorgeschoven naar toekomstige generaties.
Vanzelfsprekend zijn deze vergrijzingssommen gevoelig voor de gehanteerde aannames en omgeven met tal van onzekerheden. Maar er zijn zowel opwaartse als neerwaartse risico's, zodat de sommen niet op voorhand als pessimistisch of optimistisch kunnen worden gekwalificeerd, zoals in sommige commentaren naar voren is gebracht. Zowel de Sociaal-Economische Raad[2] als de Studiegroep Begrotingsruimte[3] beschouwen de CPB-

berekeningen als de best beschikbare indicatie voor de omvang van de te verwachten problematiek en hanteren deze berekeningen daarom als uitgangspunt voor het te voeren beleid.
Om op de genoemde uitdagingen in te spelen zijn in principe drie oplossingsrichtingen of beleidssporen mogelijk: 1) versterking van het economisch draagvlak door middel van een hogere arbeidsparticipatie, 2) het realiseren van een begrotingsoverschot door te besparen op (andere) overheidsuitgaven of door lastenverhoging, en 3) aanpassing van de vergrijzingsgevoelige regelingen.[4] Het coalitieakkoord van CDA, PvdA en CU mikt op alle drie deze beleidssporen. Veel nadruk wordt gelegd op het belang van een grotere arbeidsparticipatie, alhoewel de concrete instrumenten voor zo'n beleid grotendeels nog gestalte moeten krijgen. Tevens mikt het kabinet op een structureel EMU-overschot van 1 procent van het bbp in 2011. Voor wat betreft de aanpak van de vergrijzingsgevoelige regelingen is gekozen voor een bijzondere variant van fiscalisering van de AOW. In dit artikel wordt het fiscaliseringsplan uit het regeerakkoord geanalyseerd en wordt bezien welke bijdrage hiermee wordt geleverd aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

## 2 Fiscalisering van de AOW

Voor de groep 65-plussers geldt op dit moment een vrijstelling bij de premieheffing voor de Algemene Ouderdomswet. Hierdoor is het belasting- en premietarief in de eerste en de tweede schijf van het tarief van de inkomensheffing voor senioren 17,9 procentpunt lager dan voor 65-minners. Deze vrijstelling is gebaseerd op de verzekeringsgedachte. Wanneer de uitkering gaat lopen hoeven niet langer premies te worden voldaan. Dit argument snijdt echter weinig hout, want de AOW kan niet als een verzekering worden beschouwd omdat geen sprake is van een relatie tussen de (hoogte van de) uitkering en de in het verleden betaalde premies. Bij de financiering is sprake van inkomenssolidariteit, zodat de AOW veeleer het karakter van een basisvoorziening heeft. Bovendien is de AOW de enige regeling op het terrein van de sociale verzekeringen waarbij de deelnemer niet langer bijdraagt aan de financiering van zijn uitkering. Werklozen betalen WW-premie, bewoners van een verzorgingshuis voldoen AWBZ-premie, en zo verder. Mede daarom zijn de afgelopen jaren van verschillende kanten voorstellen gedaan om de AOW uit de algemene middelen te gaan financieren, ofwel te fiscaliseren. Fiscalisering van de AOW-premie heeft materieel ongeveer hetzelfde effect als invoering van een premieplicht voor 65-plussers. Als gevolg van de in 1998 geïntroduceerde premiemaximering AOW is overigens al sprake van een geleidelijke fiscalisering. Thans wordt ongeveer 20 procent van de AOW-uitgaven uit de algemene middelen betaald.
Onder meer de SER heeft gepleit voor een geleidelijke verdere fiscalisering.[5] Daarmee wordt, aldus de SER, een evenwichtiger netto inkomensontwikkeling binnen de groep ouderen en tussen ouderen en jongeren gerealiseerd. Een recente studie van het Ministerie van SZW (2006) laat zien dat het gemiddelde inkomen van ouderen bij ongewijzigd beleid meer zal toenemen dan het inkomen van jongere generaties. Daarbij past wel de kanttekening dat de inkomensverschillen binnen de groep ouderen relatief groot zijn. Fiscalisering treft echter niet de ouderen met de laagste inkomens, vanwege de netto-netto koppeling van de AOW aan het minimumloon. Met name de aanvullende pensioenen zouden bij de geleidelijke fiscalisering van de AOW worden getroffen. Daar staat tegenover dat de opbouw van de aanvullende pensioenen nu sterk fiscaal

gefacilieerd wordt. Een voordeel van fiscalisering, aldus de SER, is dat de lasten op toekomstig werkenden minder hoeven te stijgen, waardoor de druk op de arbeidskosten afneemt, met positieve effecten op de werkgelegenheid.
Volledige fiscalisering zou volgens het CPB een opbrengst hebben van 0,7 procent van het bbp en draagt dus flink bij aan het oplossen van het eerder gesignaleerde houdbaarheidsprobleem bij de overheidsfinanciën.

## 3 De Balkenende/Bos-variant

De nieuwe regeringscoalitie kiest voor een bijzondere variant van fiscalisering. Van iedereen die na 1945 is geboren zal vanaf 2011 een bijdrage naar draagkracht worden gevraagd om in de toekomst een welvaartsvaste AOW te garanderen. Dat gebeurt door geleidelijke invoering van een heffing over het aanvullend pensioen boven de 18.000 euro tot het einde van de tweede belastingschijf (in 2007 ruim 31.000 euro). De heffing is in eerste instantie 0,6 procent en loopt op tot 17,9 procent (de hoogte van de AOW-premie) in 2040. Maar deze heffing kan worden ontlopen door langer door te werken, omdat op die manier ook een bijdrage wordt geleverd aan de houdbaarheid van de AOW.
Het voornemen is om werknemers die op 63- en 64-jarige leeftijd nog werken een arbeidsbonus te geven, die naar rato van het aantal gewerkte maanden wordt opgebouwd. Bij doorwerken tot 65 jaar moet deze bonus gelijk zijn aan de hiervoor genoemde heffing boven de 65 jaar, zodat deze heffing per saldo nul is.
Dit is een op het eerste gezicht creatief compromis tussen de coalitiepartners: de bijdrage aan de kosten van vergrijzing door 65-plussers (de wens van de PvdA en de ChristenUnie) wordt gecombineerd met een prikkel tot langer werken (de wens van het CDA). Er zijn echter belangrijke kanttekeningen te plaatsen bij dit beleidsvoornemen.
In de eerste plaats lijkt het plan uitvoeringstechnisch erg complex, zoals het CPB (2007) ook opmerkt in een notitie met een indicatie van de effecten van het coalitieakkoord. Zo zouden er voor 65-plussers de facto verschillende belastingtarieven gaan gelden, afhankelijk van het arbeidsverleden vóór het 65-jaar. En wat te doen als 63- of 64-jarigen gedurende een deel van het jaar werken, of in deeltijd, of als er inkomsten uit onderneming zijn? Om te vermijden dat 65-plussers met een groot aantal verschillende tarieven te maken krijgen zou de bonus kunnen worden uitgekeerd wanneer men 65 wordt. Het is dan echter onmogelijk om die bonus even hoog te laten zijn als de som van de (contant gemaakte) latere heffingen.
In de tweede plaats is er een rechtvaardigheidsprobleem. Ouderen die langer doorwerken zijn dikwijls hoger opgeleid en hebben een hoger inkomen. Juist zij ontlopen de heffing. Mensen die op hun 63ste of 64ste levensjaar gebruik maken van de levensloopregeling worden door de maatregel getroffen. Dat geldt ook voor mensen met zware beroepen. De coalitiepartners geven overigens aan te willen overleggen met sociale partners over de uitwerking van de regeling voor mensen met zware beroepen. Ten slotte heeft de heffing betrekking op het aanvullend pensioen en naar het zich laat aanzien dus niet op andere vormen van aanvullend inkomen, zoals lijfrente.[6] Dat is een merkwaardige ongelijkheid.
Het derde en mijns inziens doorslaggevende bezwaar is dat deze variant van fiscalisering maar zeer weinig bijdraagt aan het opvangen van de vergrijzingskosten: per saldo levert de ouderenheffing op de zeer lange termijn een verbetering van de houdbaarheid met 0,15% bbp op.[7] Dat is een stuk minder dan volledige fiscalisering, vanwege de relatief

hoge drempel van 18.000 euro en – in mindere mate – de korting op de heffing voor diegenen die langer doorwerken. Dat wordt ook weerspiegeld in het zeer marginale effect van de heffing op de koopkracht van 65-plussers. Het CPB concludeert dat het netto inkomen van gepensioneerde huishoudens met meer dan 18.000 euro aanvullend pensioen in de periode 2012 tot 2040 met 0 tot 30 euro, ofwel met 0 tot 0,1%-punt van het netto inkomen minder toeneemt dan in het basispad.[8] En daarbij is nog geen rekening gehouden met een mogelijke bonus. De voorgestelde maatregel is daarmee bijna symbolisch geworden.
Ook andere beleidsvoornemens van het nieuwe kabinet hebben invloed op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn. In het Coalitieakkoord (p. 46) wordt opgemerkt dat uitgangspunt is dat met de verschillende maatregelen een derde van het houdbaarheidstekort wordt opgevangen. In drie perioden, dat wil zeggen voor 2020, worden dan houdbare overheidsfinanciën bereikt. Het CPB concludeert echter dat de maatregelen uit het regeerakkoord tezamen tot een verbetering van de houdbaarheid met 0,4 procent van het bbp leiden, dus duidelijk minder dan een derde.[9] Dat is een wel erg bescheiden bijdrage op dit punt.

## 4 Conclusie

De coalitie van CDA, PvdA en CU heeft gekozen voor een op zichzelf creatieve variant van fiscalisering. Hogere bijdragen van 65-plussers worden gecombineerd met prikkels om langer door te werken. Maar uitvoeringstechnisch blijkt deze maatregel erg gecompliceerd te zijn, terwijl de bijdrage aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op langere termijn zeer gering is. In dat opzicht gaat het om een bijna symbolische maatregel. Ook de overige maatregelen uit het regeerakkoord leveren maar een heel beperkte bijdrage aan het opvangen van de kosten van de vergrijzing.
Het verdient naar mijn oordeel de voorkeur om iedereen boven de 65 jaar boven een bepaalde inkomensgrens mee te laten betalen aan de vergrijzing, zoals ook is aanbevolen door de SER. Een eventuele extra arbeidsbonus voor langer doorwerken zou beter losgekoppeld kunnen worden van de fiscalisering van de AOW. Deze bonus zou ook hooguit tijdelijk moeten zijn, want langer doorwerken zal over enige tijd gemeengoed zijn.[10] Daarmee komt ook het voor de hand liggende alternatief, te weten een verhoging van de AOW-leeftijd, in beeld.

Kees Goudswaard

* Hoogleraar Economie Universiteit Leiden en kroonlid van de Sociaal Economische Raad

**Literatuur**

CPB (2007), *Indicatie van effecten Financieel kader 2008-2011*, Notitie 7 februari 2007, Den Haag: Centraal Planbureau

Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie (2007), Den Haag, www.minaz.nl

Dietvorst, G.J.B. (2007), AOW: ingewikkelder kunnen we het niet maken, *Pensioenmagazine*, 12 (4), 4-5

Ewijk, C. van, N. Draper, H. ter Rele and E. Westerhout (2006), *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, Den Haag: Centraal Planbureau

SZW (2006), *De toekomstige inkomenspositie van ouderen*, Werkdocument, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Studiegroep Begrotingsruimte (2006), *Vergrijzing en Houdbaarheid*, Twaalfde rapport, Den Haag: Ministerie van Financiën

SER (2006), *Welvaartsgroei door en voor iedereen*, Advies 06/08, Den Haag: Sociaal Economische Raad

1 Van Ewijk *et al*. (2006); zie ook het themanummer van het *Tijdschrift voor Openbare Financiën,* 2006, nr. 2.
2 SER (2006), 100.
3 Studiegroep Begrotingsruimte (2006), 5.
4 Studiegroep Begrotingsruimte (2006), 27-29.
5 SER (2006), 87-88.
6 Dietvorst (2007), 5.
7 CPB (2007), 14.
8 CPB (2007), 15.
9 CPB (2007), 14.
10 Conform het pleidooi van A.L. Bovenberg in *Het Financieele Dagblad*, 10 februari 2007.