

Vergaderjaar 2005–2006

30 330

Wijziging van de Wet op de loonbelasting 1964 en van enige andere wetten (Wet aanvullend overgangsrecht fiscale behandeling pensioen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

Op 1 januari 2005 is de Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/pre-pensioen en introductie levensloopregeling (Wet VPL)¹ in werking getreden. Op grond van het in die wet opgenomen overgangsrecht dienen op 31 december 2004 bestaande pensioenregelingen uiterlijk op 31 december 2005 te zijn aangepast aan de nieuwe regelgeving. Tijdens het plenaire debat in de Eerste Kamer over de Wet VPL is toegezegd dat in september 2005 zou worden bezien in hoeverre het nieuwe pensioenkader op dat moment is geïmplementeerd en welke consequenties daaraan zouden moeten worden verbonden.

De Nederlandsche Bank (DNB) heeft inmiddels een rapportage uitgebracht over de stand van zaken met betrekking tot de aanpassing van de pensioenregelingen aan de Wet VPL. Deze rapportage is als bijlage opgenomen bij de brief aan het parlement van 30 augustus jl.² Uit deze rapportage blijkt dat de pensioenuitvoerders aangeven, dat in ieder geval voor circa 75% van de werknemers mag worden verondersteld dat een bereikt akkoord ook voor 1 januari 2006 zal worden geïmplementeerd. Hoewel dit een aanzienlijk percentage is, betekent dit ook dat het risico bestaat, dat voor 25% van alle werknemers de pensioenregeling niet tijdig zal zijn aangepast. Gelet op de gevolgen die dit voor deze in absolute aantallen grote groep werknemers zou hebben, heeft het kabinet besloten aanvullend overgangsrecht voor te stellen. Bij de vormgeving van dit overgangsrecht zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Het overgangsrecht mag niet tot een bevoordeling van niet-tijdig aangepaste pensioenregelingen leiden ten opzichte van tijdig aangepaste pensioenregelingen;
- De gevolgen voor de betrokken werknemers dienen zoveel mogelijk te worden beperkt;
- Er mag geen aantasting van al opgebouwde of verworven rechten plaatsvinden;
- Het overgangsrecht dient grosso modo budgettair neutraal te worden vormgegeven;
- De maatregelen moeten voor alle betrokken partijen (werkgevers, pensioenuitvoerders en Belastingdienst) uitvoerbaar zijn.

¹ Wet van 24 februari 2005, Stb. 2005, 115.

² Kamerstukken II 2004/05, 29 760, nr. 59.

De bovengenoemde uitgangspunten hebben geleid tot het in dit wetsvoorstel, mede namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, voorgestelde aanvullende overgangsrecht. Dit aanvullend overgangsrecht bevat de volgende elementen:

- Bij niet-tijdig aangepaste pensioenregelingen wordt het bovenmatige deel van het pensioen dat in 2006 wordt opgebouwd, belast bij de werkgever. Dit vindt plaats door middel van een zogenoemde eindheffing naar een tarief van 52%.
- Voor de werknemer heeft de niet-tijdige aanpassing van de pensioenregeling geen gevolgen; de door de werknemer betaalde premie blijft aftrekbaar, de aanspraak wordt niet tot het loon gerekend en de uitkeringen worden belast.
- De Belastingdienst voert gerichte controles uit bij werkgevers die geen verklaring¹ hebben ingediend dat zij vóór 1-1-2006 hun pensioenregeling hebben aangepast aan de Wet VPL. De Belastingdienst zal er bij de controlewerkzaamheden in 2006 vanuit gaan dat bij werkgevers die wel een dergelijke verklaring hebben ingediend, géén toets op het VPL-kader hoeft plaats te vinden. Uitgangspunt bij de groep die een verklaring heeft ingediend is dat de Belastingdienst er in beginsel op mag vertrouwen dat de inhoudingsplichtige de juiste controle heeft toegepast (ook wel aangeduid als horizontaal toezicht). Bij controles die na 2006 plaatsvinden zal blijken of dit vertrouwen terecht was.
- De werkgever die de pensioenregeling niet tijdig heeft aangepast, moet met betrekking tot het in 2006 door de werknemer opgebouwde pensioen bepalen welk deel bovenmatig is. Over dit bovenmatige deel vindt de eindheffing plaats.
- De Belastingdienst verleent in voorkomende gevallen technische assistentie aan werkgevers die problemen hebben met het bepalen van het bovenmatige deel.

Budgettaire aspecten

De in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen hebben grosso modo geen budgettaire gevolgen.

Gevolgen voor de administratieve lasten

Met de gekozen vormgeving wordt bereikt dat er minder (incidentele) administratieve lasten optreden ten opzichte van de situatie dat de Wet VPL ongewijzigd per 2006 in werking zou treden. Dan zou bij inhoudingsplichtigen van wie de pensioenregeling per 2006 nog niet aan het VPL-kader voldoet de waarde van de gehele opgebouwde aanspraak worden belast. Het streven is bovendien om de groep inhoudingsplichtigen waarvoor het aanvullende overgangsrecht van betekenis is zo klein mogelijk te houden en de berekeningswijze van de af te dragen eindheffing zo eenvoudig mogelijk. Werkgevers die richting de Belastingdienst een verklaring afgeven dat de pensioenregeling wel voldoet, hoeven bovendien in 2006 geen controle op het VPL-kader te verwachten.

Gevolgen voor de uitvoeringskosten van de Belastingdienst

De voorgestelde eindheffing leidt tot een kleine toename van de uitvoeringskosten van de Belastingdienst in 2006. Deze toename houdt verband met extra werkzaamheden in de sfeer van het toezicht op juiste toepassing van de beoogde eindheffing. De toename wordt opgevangen binnen de financiële middelen die voor de uitvoering van de Wet VPL ter beschikking staan.

¹ De Belastingdienst zal de werkgevers uiteraard tijdig informeren over de wijze waarop deze verklaring moet worden ingediend.

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel I (Wet op de loonbelasting 1964)

Artikel I (artikel 38h Wet op de loonbelasting 1964)

In het eerste lid van het voorgestelde artikel 38h van de Wet op de loonbelasting 1964 wordt bepaald dat op 31 december 2004 bestaande aanspraken die uitsluitend of nagenoeg uitsluitend als gevolg van de met ingang van 1 januari 2005 in werking getreden wijzigingen van die wet niet langer als een aanspraak ingevolge een pensioenregeling zijn aan te merken, tot en met 31 december 2006 toch als een aanspraak ingevolge een pensioenregeling worden aangemerkt. In het eerste lid is verder bepaald dat de inhoudingsplichtige in die situatie gehouden is tot afdracht van de in het tweede lid aangeduide eindheffing. Anders dan bij de toepassing van artikel 19b, in welk geval op grond van artikel 6, vijfde lid, degene die als verzekeraar van de aanspraak optreedt, als inhoudingsplichtige wordt aangemerkt, gaat het hierbij – conform de op grond van de systematiek van de Wet op de loonbelasting 1964 geldende hoofdregel – om de inhoudingsplichtige die de aanspraak toekent.

Het voorgestelde artikel 38h geldt niet indien de aanspraak (mede) als gevolg van andere oorzaken dan de met ingang van 1 januari 2005 in werking getreden wijzigingen van de wet bovenmatig is geworden, tenzij de uit die andere oorzaak voortvloeiende bovenmatigheid van relatief beperkt belang is. Om dit te bewerkstelligen is de term «uitsluitend of nagenoeg uitsluitend» gebruikt. Indien de bovenmatigheid in meer dan in beperkte mate uit andere oorzaken voortvloeit, is artikel 38h derhalve niet van toepassing en geldt het uit artikel 19b, eerste lid, voortvloeiende regime.

Als gevolg van de in het eerste lid opgenomen bepaling dat de aanspraak toch als een aanspraak ingevolge een pensioenregeling wordt aangemerkt, blijven de op het loon van de werknemer ingehouden bijdragen aftrekbaar. Deze bijdragen blijven als gevolg van deze bepaling namelijk aan te merken als niet tot het loon behorende bijdragen voor een pensioenregeling in de zin van artikel 11, eerste lid, onderdeel j, onder 1°. Als de regeling niet voor 1 januari 2007 is aangepast, is artikel 19b onverkort van toepassing zodra in 2007 pensioenopbouw plaatsvindt. Op dat moment wordt derhalve de waarde in het economische verkeer van de gehele aanspraak (inclusief het in eerdere jaren opgebouwde gedeelte) alsnog aangemerkt als loon, waarop de normale fiscale behandeling van toepassing is. Op grond van artikel 6, vijfde lid, is degene die als verzekeraar van die aanspraak optreedt in dat geval inhoudingsplichtig. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat in de hiervoor bedoelde situatie daarnaast voor het jaar 2006 het in het voorgestelde artikel 38h opgenomen regime van toepassing blijft.

Op grond van het tweede lid is de in het eerste lid bedoelde eindheffing verschuldigd naar een tarief van 52%. Dit tarief is zodanig vastgesteld, dat de heffing gelijk is aan de heffing die gemiddeld genomen zou plaatsvinden als over dezelfde grondslag de reguliere heffing van loonbelasting, premie volksverzekeringen en premies werknemersverzekeringen zou plaatsvinden. Op grond van het tweede lid vindt de heffing plaats over de in het derde lid uitgewerkte grondslag.

Op grond van het derde lid vindt de heffing plaats over het positieve verschil tussen de toename van de waarde in het economische verkeer van de aanspraak en de toename van de waarde in het economische verkeer van de aanspraak ingeval op 1 januari 2006 de pensioenregeling reeds zodanig zou zijn aangepast dat deze blijft binnen de begrenzingen zoals die gelden met ingang van 1 januari 2005. Anders dan bij de toepassing van artikel 19b, eerste lid, wordt derhalve alleen het bovenmatige deel van de aanspraak in de heffing betrokken. Op grond van de systema-

tiek van de Wet op de loonbelasting 1964 gaat het bij de in artikel 38h, derde lid, genoemde toename om de toename die in het loontijdvak heeft plaatsgevonden. Bij een loontijdvak van een maand gaat het dus om het positieve verschil tussen enerzijds de toename van de waarde in het economische verkeer van de aanspraak die in die maand heeft plaatsgevonden en anderzijds de toename van de waarde in het economische verkeer van de aanspraak die in die maand zou hebben plaatsgevonden ingeval op 1 januari 2006 de pensioenregeling reeds zodanig zou zijn aangepast dat deze blijft binnen de begrenzingsen zoals die gelden met ingang van 1 januari 2005.

Op grond van de in het voorgestelde vijfde lid opgenomen delegatiebevoegdheid kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld om te komen tot een praktische benadering van de grondslag. Hierbij wordt gedacht aan een benadering waarbij een vergelijking moet worden gemaakt tussen enerzijds de actuariële premie die in 2006 is verschuldigd bij voortzetting van de bestaande regeling voor prepensioen, ouderdomspensioen en nabestaanden- en wezenpensioen en anderzijds de actuariële premie die maximaal verschuldigd zou zijn bij een regeling voor ouderdomspensioen en nabestaanden- en wezenpensioen die voldoet aan het met ingang van 1 januari 2005 geldende kader. Voorts wordt er aan gedacht dat deze vergelijking niet per individuele werknemer hoeft plaats te vinden, maar dat deze ook op bedrijfsniveau of bedrijfstakniveau mag worden gemaakt. Bij de bepaling van de actuariële premie die maximaal verschuldigd zou zijn bij een regeling voor ouderdomspensioen en nabestaanden- en wezenpensioen die voldoet aan het met ingang van 1 januari 2005 geldende kader mag worden uitgegaan van de meest voordelige combinatie van opbouwpercentage en AOW-franchise.

Het bedrag dat op grond van het derde lid in de heffing wordt betrokken, wordt op grond van de tweede volzin van het derde lid aangemerkt als loon dat als een eindheffingsbestanddeel wordt belast. De bepalingen die gelden voor de heffing en invordering van de over de in artikel 31 van de Wet op de loonbelasting 1964 genoemde eindheffingsbestanddelen verschuldigde belasting, gelden in zoverre eveneens voor de belasting die is verschuldigd over het in deze situatie te belasten deel van de aanspraak. De belastingheffing vindt – zoals hiervoor is aangegeven – alleen plaats tegen een tarief van 52%.

De heffing over het bovenmatige deel van de aanspraak zou, ingeval niet de fictie was opgenomen dat de aanspraak toch als een aanspraak ingevolge een pensioenregeling wordt aangemerkt, op grond van de systematiek van de Wet op de loonbelasting 1964 tot gevolg hebben dat de uit dit deel van de aanspraak voortvloeiende uitkering onbelast zou zijn. Dat zou echter betekenen dat de gegevens over de splitsing van de aanspraak jarenlang zouden moeten worden bijgehouden. Om dit te voorkomen is de hiervoor genoemde fictie opgenomen. Ter wille van de duidelijkheid is dat ook nog eens verwoord in het vierde lid. De werknemer wordt voor het bovenmatige deel van het in 2006 opgebouwde pensioen derhalve op dezelfde wijze in de belastingheffing betrokken als voor het pensioen dat in 2006 reeds binnen de begrenzingsen van de met ingang van 1 januari 2005 gewijzigde regelgeving blijft.

In het vijfde lid is een delegatiebepaling opgenomen. Zoals uit de tekst van het vijfde lid volgt, kan deze onder meer worden gebruikt voor het stellen van nadere regels om tot een praktische benadering van de grondslag te komen. In de hiervoor opgenomen toelichting op het derde lid is aangegeven aan welke benadering hierbij wordt gedacht.

Artikel II (Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie levensloopregeling) en artikel III (Wet verplichte beroepspensioenregeling)

Artikel XI van de Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie levensloopregeling brengt met ingang van 1 januari 2015 een aantal wijzigingen aan in de Wet verplichte beroepspensioenregeling (het wetsvoorstel voor deze wet is thans in behandeling bij de Eerste Kamer, Kamerstukken I, 2004/05, 29 481, A). Onderdeel D van artikel XI van dat wetsvoorstel bevat een wijziging die met ingang 1 januari 2006 in werking moet treden, zoals ook blijkt uit de tekst van onderdeel D. Deze wijziging is abusievelijk in artikel XI opgenomen waardoor de bedoelde wijziging eerst met ingang van 1 januari 2015 in werking zou treden. Deze ommissie wordt met de artikelen II en III hersteld.

Artikel IV (Pensioen- en spaarfondsenwet)

In de Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie levensloopregeling was abusievelijk nog niet geregeld dat de regel van collectieve actuariële gelijkwaardigheid, in lijn met de desbetreffende Europese regelgeving en overeenkomstig de huidige praktijk bij andere vormen van afkoop, ook geldt wanneer prepensioenaanspraken worden afgekocht ten behoeve van storting in de levensloopregeling. Met de in artikel IV opgenomen wijziging wordt dit alsnog geregeld.

Artikel V (Inwerkingtreding)

Op grond van artikel V treedt deze wet in werking met ingang van 1 januari 2006.

De Staatssecretaris van Financiën,
J. G. Wijn

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. J. de Geus