

Vergaderjaar 1998–1999

26 020

Aanpassing van de Wet op de loonbelasting 1964, de Wet op de inkomstenbelasting 1964, de Coördinatiewet Sociale Verzekering en in samenhang daarmee enige andere wetten naar aanleiding van de voorstellen van de werkgroep Fiscale behandeling pensioenen (Wet fiscale behandeling van pensioenen)

Nr. 21

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN FINANCIËN EN VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 november 1998

Zoals tijdens het wetgevend overleg van maandag 23 november jl. is toegezegd wordt in deze brief ingegaan op een zestal nog openstaande punten met betrekking tot het wetsvoorstel Fiscale behandeling van pensioenen (Kamerstuk 26 020).

1. Amendement adviescommissie

Het eerste punt betreft het amendement van het lid Schimmel (nr. 13) met betrekking tot het laten vervallen van het tweede tot en met het vierde lid van artikel 19e. Ingevolge dit amendement blijft het voorgestelde eerste lid als enig lid gehandhaafd. Daarin wordt geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld ter zake van de instelling van een Adviescommissie fiscale behandeling pensioenen en dat deze commissie adviseert – met inachtneming van het beginsel van budgettaire neutraliteit – over elementen van pensioenregelingen die volgens de letter van de wet niet mogelijk zijn, maar niettemin van belang zijn voor een verdergaande flexibilisering van pensioenen. De in het tweede tot en met het vierde lid opgenomen regeling dat bij ministeriële regeling – vooruitlopend op wetgeving – kan worden afgeweken van de bestaande wetgeving vervalt daarmee. De ingevolge het amendement te realiseren beperking van de voorgestelde regeling tot het eerste lid laat onverlet dat de Adviescommissie periodiek, bijvoorbeeld eens per half jaar, zal adviseren over pensioenregelingen die afwijken van de wettelijke normering, maar niettemin van belang zijn voor een verdergaande flexibilisering. Deze advisering zal worden voorgelegd aan de staatssecretarissen van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Zij zullen de voorstellen, zondig en indien mogelijk vergezeld van of onder aankondiging van een voorstel van wet ter uitvoering van dit advies, binnen zes maanden na ontvangst van het advies aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal toezenden. Uitgaande van deze benadering van het amendement hebben wij daartegen geen bezwaar.

Overigens is het vanuit wetstechnisch oogpunt nodig dat in het amendement van het lid Schimmel dient te worden aangegeven dat het een wijziging van het in artikel I, onderdeel G, opgenomen artikel 19e betreft. Dit omdat anders niet duidelijk is welke van de drie in artikel I, onderdeel G, opgenomen artikelen moet worden gewijzigd.

2. Amendement inzake toetsingsmomenten 100%-grens

Met betrekking tot het amendement De Vries-Van Zijl op stuk nr. 19 maken wij in aanvulling op onze inhoudelijke bedenkingen van gisteren nog enige opmerkingen van technische aard.

In de eerste plaats merken wij op dat volgens de toelichting terecht wordt beoogd tariefmanipulaties te voorkomen. Het is evenwel de vraag of dit met de voorliggende tekst ook lukt. Het is immers tamelijk eenvoudig het tijdstip van ingang van het pensioen enige tijd te verschuiven, zodat men het 65+ tarief deelachtig wordt. Dit is eenvoudig op te lossen door op de uitkering expliciet het 60%-tarief van toepassing te verklaren. In de meeste gevallen zou bij een dergelijke uitkering dit tarief toch al van toepassing zijn; bij de overige gevallen zij bedacht dat het hier gaat om een uitkering die men volgens de hoofdregel niet had behoren te ontvangen en dat men hoe dan ook wellicht jarenlang het voordeel heeft gehad van (bij de pensioeninstelling) belastingvrije opbouw van een bovenmatige uitkering die zonder die belastingvrijdom nooit zo hoog zou zijn geworden. In de tweede plaats zijn er redeneringen denkbaar volgens welke in de voorgestelde tekst het buitenlandlek toch nog niet optimaal is gedicht. Ook hiervoor menen wij dat een oplossing voorhanden is: bij eerdere emigratie vindt de laatste toets aan de 100% plaats aan de vooravond van de emigratie in plaats van aan de vooravond van de ingang van het pensioen. Wij menen dat een dergelijke maatregel tegelijk effectief is en in overeenstemming met de Europese regelgeving. Immers, de onderhavige regeling van toetsingsmomenten doet niets toe of af aan de hoofdregel die zegt dat een ouderdomspensioen niet meer dan 100% kan zijn en is dan ook niet meer dan een regel van administratieve aard.

Een en ander zou wat betreft de loonbelasting kunnen worden geëffectueerd door in het amendement de laatst volzin te vervangen en tevens een tiende lid toe te voegen, luidende:

De uitkering ineens dan wel, indien uitkering niet plaatsvindt, het bedrag dat zou moeten worden uitgekeerd, wordt aangemerkt als loon uit tegenwoordige dienstbetrekking van de werknemer en wordt geacht te zijn genoten op het tijdstip onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van ingang van het pensioen. In afwijking van de artikelen 20, 20a, 20b en 26 bedraagt de belasting 60 percent van het bedrag van de uitkering onderscheidenlijk het bedrag dat zou moeten worden uitgekeerd. 10. Ingeval de werknemer voor het tijdstip van ingang van het ouderdomspensioen ophoudt binnenlands belastingplichtige te zijn, wordt in het negende lid voor het tijdstip onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van ingang van het pensioen steeds gelezen: het tijdstip onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip waarop de werknemer ophoudt binnenlands belastingplichtige te zijn.

Bovendien zou het 60%-tarief ook in de inkomstenbelasting moeten worden doorgevoerd; anders zou het effect van de loonbelasting weer in de inkomstenbelasting teniet worden gedaan. Hiertoe kan aan het amendement worden toegevoegd:

Aan ARTIKEL II wordt toegevoegd:

C. Na artikel 58a wordt ingevoegd:

Artikel 59. In afwijking van het overigens in dit hoofdstuk bepaalde bedraagt de belasting over uitkeringen of bedragen die zouden moeten

worden uitgekeerd als bedoeld in artikel 18a, negende lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 60 percent.

Tenslotte merken wij op dat bezien zal worden in hoeverre de bedoelde uitkeringen boven 100% als afkoop in de zin van de Pensioen- en spaarfondsenwet moeten worden beschouwd, en welke aanvullende maatregelen eventueel nodig zijn om een dergelijke afkoop daar mogelijk te maken.

3. Amendementen inzake restbegunstiging

Met betrekking tot de handhaving van de mogelijkheid van restbegunstiging zijn twee amendementen ingediend, te weten het amendement van het lid Schimmel (nr. 8) en het amendement van het lid De Vries (nr. 10).

Alvorens in te gaan op genoemde amendementen hechten wij eraan nogmaals aan te geven dat het toestaan van restbegunstiging, waarbij pensioenkapitaal vrijkomt ten gunste van anderen dan de in de wet genoemde kring van gerechtigden, niet past binnen de verzorgingsgedachte van pensioenen en wij aanvaarding van een amendement op grond waarvan restbegunstiging moet worden toegestaan, ontraden.

Met betrekking tot het amendement Schimmel, op grond waarvan restbegunstiging zonder meer wordt toegestaan, merken wij op dat de strekking van dit amendement verder gaat dan de thans bestaande mogelijkheid van restbegunstiging. Thans wordt restbegunstiging alleen toegestaan voor zover dit past binnen de terminologie «uitsluitend of nagenoeg uitsluitend». Wij hebben ons steeds op het standpunt gesteld dat restbegunstiging niet kan plaatsvinden in de situatie van een alleenstaande werknemer (zonder partner). De kans dat die werknemer vooroverlijdt en een slotuitkering plaatsvindt aan erfgenamen, andere dan de genoemde kring van gerechtigden, wordt geschat op 13% of meer. Het past niet binnen de verzorgingsgedachte van pensioenen om in zoveel gevallen een uitkering van pensioenkapitaal ineens aan de erfgenamen toe te staan. Ook bij gehuwden dan wel samenwonende partners past een slotuitkering aan erfgenamen niet binnen de verzorgingsgedachte, maar de kans dat in die situatie de restbegunstiging tot uitkering komt is zeer klein (0,25 tot 2,5%). Dit was de reden waarom destijds – achteraf bezien wellicht ten onrechte – restbegunstiging in een gehuwden- of samenlevingsrelatie wel is toegestaan. Ingevolge het amendement van het lid Schimmel zou de bestaande mogelijkheid van restbegunstiging worden verruimd tot alle mogelijke pensioensituaties. Overigens wijzen wij erop dat ingevolge het amendement van het lid Schimmel de in artikel 38b voorgestelde overgangsbepaling voor pensioenregelingen die voorzien in restbegunstiging ten onrechte intact blijft. Vanuit wetstechnisch oogpunt is het nodig in dit amendement tevens op te nemen dat onder het laten vervallen van de aanduiding 1. bij het eerste lid, het tweede lid van artikel 38b vervalt.

Vanuit de gedachte een verdere verruiming van de thans bestaande mogelijkheden van restbegunstiging te voorkomen, achten wij het amendement van het lid De Vries, waarbij de bestaande terminologie «uitsluitend of nagenoeg uitsluitend» in de pensioendefinitie gehandhaafd blijft, minder bezwaarlijk dan het hiervoor beschreven amendement van het lid Schimmel. Anderzijds bergt het amendement De Vries het gevaar in zich dat wederom discussies ontstaan of een verdere oprekking van de bovengrenzen zou kunnen worden verdedigd op grond van handhaving van deze terminologie. Met het opnemen van de bovengrenzen in de wet en het schrappen van de terminologie «uitsluitend of nagenoeg

uitsluitend» is juist beoogd discussies over een mogelijke oprekking van die bovengrenzen te voorkomen. Aanvaarding van het amendement mag ons inziens dan ook niet tot gevolg hebben dat dergelijke discussies in de toekomst wederom plaats zullen vinden. Daarom stellen wij voor in de tekst van het amendement na het woord «uitsluitend of» in te voegen: , met het oog op uitzonderlijke gevallen van restbegunstiging. De tekst luidt dan als volgt: «uitsluitend of, met het oog op uitzonderlijke gevallen van restbegunstiging, nagenoeg uitsluitend. Op deze wijze wordt bewerkstelligd dat alleen de thans bestaande mogelijkheden van restbegunstiging gehandhaafd kunnen blijven en wordt een verdere oprekking van de pensioendefinitie voorkomen.

Wij blijven bezwaren houden tegen aanvaarding van beide amendementen. Indien zich echter in de Tweede Kamer een meerderheid voor handhaving van restbegunstiging aftekent gaat onze voorkeur uit naar handhaving van de bestaande terminologie «uitsluitend of nagenoeg uitsluitend» aangevuld met de door ons gewijzigde redactie.

Overigens is het vanuit wetstechnisch oogpunt nodig in dit amendement te vermelden dat het in artikel I, onderdeel J, opgenomen artikel 38b wordt gewijzigd. Dit omdat anders niet duidelijk is welke van de twee in onderdeel J opgenomen artikelen moet worden gewijzigd.

4. Amendement inzake pensioenpositie bij aanvaarden deeltijdfunctie

Met betrekking tot het amendement van de leden Van Zijl en Schimmel (nr. 14) is in het pensioenveld door de toelichting op dit amendement, waarin wordt vermeld dat het aanvaarden van een deeltijdfunctie in een periode van tien jaren direct voorafgaande aan de in de pensioenregeling vastgestelde ingangsdatum geen gevolgen zal hebben voor de pensioenpositie, onduidelijkheid gerezen of hiermee aan de werkgever de verplichting wordt opgelegd in die situatie de pensioenopbouw op basis van een voltijdsdienstbetrekking voort te zetten. In dit verband lijkt het ons vanzelfsprekend dat de zinsnede «geen gevolgen zal hebben voor de pensioenpositie» moet worden opgevat als: geen gevolgen behoeft te hebben voor de pensioenpositie.

5. AOW-inbouw in nabestaandenpensioen

De leden Schimmel en Schutte vragen zich af of de AOW-inbouw vóór 65 jaar tot inkomenshiaten kan leiden in de situatie dat een pensioengerechtigde werknemer komt te overlijden en de nabestaande geen uitkeringen ingevolge de Algemene nabestaandenwet (hierna: Anw-uitkering) ontvangt.

Wij zullen hierna toelichten dat de in het wetsvoorstel voorgeschreven AOW-inbouw in het nabestaandenpensioen een voortzetting is van de bestaande praktijk en dat de geboden ruimte voldoende is om een adequate nabestaandenvoorziening te vormen.

Waar in het verleden door de AOW-inbouw vóór 65 jaar impliciet rekening werd gehouden met de AWW, wordt thans rekening gehouden met de Anw-uitkering. Voor die situaties waarin geen Anw-uitkering wordt ontvangen, biedt het voorgestelde artikel 18f de ruimte een overbruggingspensioen toe te kennen, waarmee het gemis aan AOW tot de 65-jarige leeftijd wordt opgevangen.

Het volgende voorbeeld kan wellicht een en ander verduidelijken (de cijfers zijn bij wijze van voorbeeld op ronde bedragen gesteld):

Een werknemer heeft een salaris van	f 100 000
Hij bouwt 35 jaren op tegen 2% =	f 70 000
De AOW-inbouw bedraagt	f 14 000
Het ouderdomspensioen bedraagt	f 56 000

Ter compensatie van de AOW-inbouw vóór 65 jaar kan de werkgever een tijdelijk overbruggingspensioen toekennen dat ten hoogste f 28 000 kan bedragen hetgeen derhalve meer is dan f 14 000.

Het nabestaandenpensioen bedraagt in dit voorbeeld 70% van f 70 000 =	f 49 000
De in te bouwen AOW bedraagt	f 14 000
Het nabestaandenpensioen bedraagt	f 35 000

Ter compensatie van de AOW-inbouw vóór 65 jaar kan de werkgever op basis van artikel 18f een tijdelijk nabestaandenoverbruggingspensioen toekennen dat ten hoogste f 25 000 kan bedragen, hetgeen meer is dan f 14 000.

Het nabestaandenoverbruggingspensioen zal de ruimte van de AOW-inbouw ruimschoots compenseren, zodat nabestaanden ingeval de werknemer voor 65 jaar overlijdt daarvan geen inkomensnadeel onder vinden.

6. Derde nota van wijziging

Tenslotte sturen wij u hierbij de derde nota van wijziging waarin het geconstateerde verschil in terminologie met betrekking tot het voorschrijven van actuariële grondslagen is opgeheven.

De Staatssecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. F. Hoogervorst