

Vergaderjaar 1994–1995

24 328

Fiscale behandeling pensioenen

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 september 1995

Hierbij doen wij u het rapport van de werkgroep «Fiscale behandeling pensioenen» toekomen.¹ Deze werkgroep is bij beschikking van 13 oktober 1994 door de eerste ondergetekende ingesteld. Voor samenstelling en taakopdracht van de werkgroep verwijzen wij naar bijlage 1 van deze brief.

Het rapport van de werkgroep biedt naar ons oordeel in beginsel een adequate weergave van de maatschappelijke opvattingen omtrent pensioen op dit moment.

Het kabinet meent dat het rapport richtsnoer kan zijn zowel voor op basis van het rapport aan te vatten wetgeving en andere regelgeving als voor de uitvoering van de belasting- en premieheffing. Daarbij tekenen wij aan dat bij de juridische uitwerking van de aanbevelingen op onderdelen nog verfijningen nodig kunnen blijken te zijn. Voor zover de aanbevelingen van de werkgroep nieuwe wetgeving vragen en deze wetgeving gevolgen heeft voor de in het regeerakkoord aangekondigde beleidsvoorstellen inzake de lange termijn financiering van de oudedagsvoorziening ligt het in de rede deze daarbij te betrekken.

Binnen de voorstellen van de werkgroep is flexibilisering van pensioenregelingen mogelijk, in die zin dat zowel eerdere en lagere pensioenen mogelijk zijn als latere en hogere. Daarnaast tonen de aanbevelingen van de werkgroep oog voor ontwikkelingen op het gebied van individualisering. Tot slot kan op grond van de aanbevelingen van de werkgroep op verschillende punten vereenvoudiging en verduidelijking worden gerealiseerd en kan de rechtszekerheid voor inhoudingsplichtigen en belastingplichtigen worden verbeterd.

Het rapport geeft aanbevelingen met betrekking tot de vraag binnen welke grenzen pensioenregelingen voor de belasting- en premieheffing kunnen worden erkend. De erkenning houdt in dit geval in dat de pensioenaanspraak buiten de heffing blijft en dat heffing van belasting en premies volksverzekeringen plaatsvindt ten tijde van het tot uitkering komen van het pensioen. Voor de premieheffing werknemersverzekeringen geldt dat toepassing van de omkeerregel leidt tot afstel van de heffing.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

S-BEL
S-SV

De werkgroep stelt vast dat de fiscale normering de maatschappelijke ontwikkelingen op pensioengebied niet mag belemmeren. Zij stelt daarom voor ruime normen vast te stellen waarbinnen politiek en sociale partners de feitelijke grenzen vaststellen. Uitgangspunt voor de werkgroep bij de vaststelling van de aanbevelingen is dat in 35 jaar een pensioen van 70% eindloon kan worden opgebouwd dat ingaat op een leeftijd van op zijn vroegst 60 jaar. Zij stelt daarom voor een maximale jaarlijkse opbouw van 2% toe te staan. Het pensioen kan ingaan op een in de pensioenregeling vast te stellen leeftijd tussen 60 en 65 jaar. Individueel is het mogelijk eerder (vanaf 55 jaar) of later (uiterlijk met 70 jaar) met pensioen te gaan. Als wordt afgeweken van de in de pensioenregeling opgenomen pensioenrichtleeftijd dient actuariële herrekening plaats te vinden.

Bij uitstel van het pensioen vindt oprenting van het kapitaal plaats terwijl actuariële herrekening vanwege vermindering van de uitkeringsduur eveneens leidt tot verhoging van de pensioenen. Dat zou ertoe leiden dat al bij enige jaren uitstel zeer hoge pensioenen bereikt zouden kunnen worden. De werkgroep is van oordeel dat er maatschappelijk geen behoefte is aan pensioenen die hoger liggen dan het laatstgenoten salaris. Zij stelt daarom voor het pensioen in die gevallen op 100% eindloon te maximeren. Overigens geeft de werkgroep aan dat de feitelijke invulling van pensioenregelingen plaatsvindt door werkgevers en werknemers in het arbeidsvoorwaardenoverleg. Daarnaast is de mate waarin pensioenregelingen gefacilieerd moeten worden een politieke keuze. De ook naar het oordeel van de werkgroep arbitraire keuze voor maximering van het pensioen op 100% zou daarom nog nader bezien kunnen worden.

Voor individuele pensioenregelingen waaronder die voor directeur-groootaandeelhouders, waarbij thans voor de pensioenopbouw een hoger opbouwpercentage dan 2 wordt gehanteerd, betekent het voorstel een versobering. Met deze versobering geeft de werkgroep impliciet aan dat de voor deze gevallen thans geboden ruimte te fors is uitgevallen.

De werkgroep constateert dat de overgang van VUT-regelingen naar regelingen van flexibele pensionering alom in studie is en in een aantal regelingen reeds is doorgevoerd, veelal in de vorm van prepensioen. Zij doet daarom de aanbeveling, vanuit het uitgangspunt dat ruime kaders moeten worden gesteld, een overgangsregeling te maken die deze ontwikkeling kan ondersteunen.

De werkgroep heeft geen kwantitatief beeld kunnen geven van de budgettaire gevolgen van haar voorstellen. Overeenkomstig de haar verstrekte opdracht heeft de werkgroep wel gestreefd naar een budgettair neutraal resultaat. De werkgroep bereikt dit door enerzijds een ruimer kader te bieden voor de invulling van collectieve pensioenregelingen en anderzijds een versobering voor bepaalde individuele regelingen. Met betrekking tot collectieve pensioenregelingen is zoals gezegd sprake van een zekere verruiming waar het gaat om flexibilisering en opbouw-mogelijkheden. De werkgroep constateert echter dat reeds thans voor 90% van de werknemers geldt dat hun pensioenregeling de bestaande ruimte voor invulling van pensioenrechten niet volledig benut. Van de geboden ruimte zal derhalve naar alle waarschijnlijkheid in het arbeidsvoorwaardenoverleg een gepast gebruik worden gemaakt. De voorgestelde verruimingen en verkrappingen van het pensioenregime en de overige bewegingen die kunnen samenhangen met de aanbevelingen van de werkgroep houden elkaar naar verwachting dan ook in budgettair opzicht in evenwicht. Het kabinet behoudt zich uiteraard het recht voor met nadere voorstellen te komen indien mocht blijken dat de uitvoering van de voorstellen zoals hiervoor aangegeven op termijn tot onbedoelde effecten (waaronder substantiële draagvlakversmalling) leiden.

Gelet op het voorgaande stellen wij voor als volgt met het rapport om te gaan. De in bijlage 2 opgenomen aanbevelingen 17, 18, 19, 20, 21, 23, 27 en 28 (genummerd overeenkomstig het rapport) van de werkgroep vragen

overeenkomstig onze voorlopige inventarisatie om wettelijke regelgeving (al dan niet in een uitvoeringsregeling). In dat kader zal ook aandacht kunnen worden gegeven aan de samenhang met wettelijke regelingen voor specifieke gevallen die in het rapport niet nader zijn besproken en aan de eventuele samenhang van de voor te bereiden wetgeving met de in het regeerakkoord aangekondigde beleidsvoorstellen inzake de lange termijn financiering van de oudedagsvoorziening. Ten aanzien van een aantal van de overige aanbevelingen is op onderdelen – vooral in de techniek – ondersteunende wetgeving nodig. Dit betreft waarschijnlijk de aanbevelingen 1, 2 en 15.

Het grootste deel van de aanbevelingen van de werkgroep kan reeds thans geconcretiseerd worden in de uitvoering. Met het oog daarop worden besluiten voorbereid zodat de aanbevelingen die blijven binnen het kader van de huidige regelgeving aanstonds kunnen worden gerealiseerd. Dit betreft in de eerste plaats die aanbevelingen van de werkgroep die als de heersende maatschappelijke opvatting ter zake kunnen worden beschouwd. Dit betreft de aanbevelingen 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 22, 26 en 29. Daarnaast zullen op korte termijn volgens de aanbevelingen bestaande besluiten kunnen worden geactualiseerd. Dit ziet met name op de aanbevelingen 24 en 25 van de werkgroep.

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

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
R. L. O. Linschoten

Samenstelling en taakopdracht werkgroep

Leden werkgroep

mr H.J. van Dalen
drs C.C.H.J. Driessen
mr B. Dijkerman (secretaris)
drs J.D. Flikweert
G.A. Hansum R.A.
dr P. Kavelaars
mr W.F.E. Klaassen
prof dr. E. Lutjens
mr W.A. Mooij
mr J.P.F. Slijpen
G.V. Smittenaar FB
prof dr L.G.M. Stevens
drs J.H. Tamerus, actuaris A.G.
mr D.E. Witteveen (voorzitter)
P. van Yperen, actuaris A.G.

Drs P.P.L. van Kalmthout heeft sinds 1 april 1995 mr H.J. van Dalen vervangen.

Mr R.J.C. Dautzenberg, medewerker van de Belastingdienst/Grote Ondernemingen Amsterdam, heeft op verzoek van de werkgroep in de werkzaamheden geparticipeerd.

Taakopdracht werkgroep

De werkgroep heeft de opdracht te onderzoeken welke aanpassingen in de fiscale behandeling van aanvullende oudedagsvoorzieningen en daarmee samenhangende fiscale regelingen wenselijk en mogelijk zijn met het oog op de vraag om flexibilisering en individualisering.

Hoewel het brede terrein van de oudedagsregelingen fiscaal gezien op een harmonieuze wijze moet zijn geregeld zal het zwaartepunt van de werkzaamheden van de werkgroep moeten liggen op de fiscale behandeling van de pensioenpraktijk. Op basis van haar bevindingen kan zij aanbevelingen en voorstellen doen tot aanpassing van criteria die thans gelden voor het fiscaal faciliteren van aanvullende oudedagsvoorzieningen en voor de daarmee samenhangende fiscale regelingen. De werkgroep houdt bij haar onderzoek rekening met de ontwikkelingen op het terrein van de oudedagsvoorzieningen zelf zoals flexibilisering, individualisering, demografische ontwikkelingen en dergelijke en betreft daarbij met name ook de economische aspecten (arbeidskosten, functioneren van markten, koopkracht), mede in een internationaal perspectief. De budgettaire aspecten van de onderscheiden voorstellen dienen nadrukkelijk in de afweging te worden betrokken terwijl de thans bestaande budgettaire kaders daarbij niet overschreden kunnen worden.

Aanbevelingen van de werkgroep

1. Het pensioen wordt opgebouwd met een jaarlijks opbouwpercentage van maximaal 2 van het eindloon.
2. Voor andere dan eindloonsystemen dienen opbouwpercentages te worden vastgesteld die naar hun pensioenresultaat overeenkomen met 2% per jaar op eindloonbasis. Bij deze opbouwpercentages kan worden gewerkt met een glijdende schaal waarbij ter vereenvoudiging van de uitvoering kan worden gewerkt met intervallen van tien jaren.
3. Indien na het bereiken van de pensioenrichtleeftijd wordt doorgewerkt mag dat pensioen (inclusief AOW) vanaf 65-jarige leeftijd niet uitgaan boven 100% van het laatstgenoten salaris (100%-norm). Bij de vaststelling van de 100%-norm vóór 65 jaar blijft buiten aanmerking het verschil in premie volksverzekeringen vóór en na 65 jaar. Uitgezonderd van de 100%-norm is een aantal hierna nog te noemen componenten die wel kunnen leiden tot overschrijding, zonder dat dit tot bovenmatigheid leidt.
4. De 100%-norm geldt exclusief de navolgende, in aanbeveling 3 bedoelde, flexibiliseringselementen:
 - indexering van pensioen van niet-actieven;
 - variabilisering van de uitkeringen (100:75);
 - positieve gevolgen van waarde-overdracht;
 - ruil tussen nabestaandepensioen en ouderdompensioen.
5. Het nabestaandepensioen exclusief wezenpensioen bedraagt maximaal 50% van het door de overledene bereikbare eindloon in dezelfde functie.
6. Gelet op de tendens tot individualisering is opbouw met inachtneming van de AOW-uitkering voor een gehuwde persoon zonder toeslag acceptabel.
7. In elke pensioenregeling behoort een pensioenrichtleeftijd opgenomen te worden. Die pensioenrichtleeftijd dient te worden gesteld op minimaal 60 jaar en maximaal 65 jaar. Indien geen pensioenrichtleeftijd wordt opgenomen wordt uitgegaan van een pensioenrichtleeftijd van 65 jaar.
8. Gegeven de maximering van het opbouwpercentage, heeft een begrenzing van de uittredingsleeftijd niet krap te worden gesteld. De uiterste leeftijden worden gesteld op 55 jaar (vroegste uittredingsleeftijd) en 70 jaar (uiterste uittredingsleeftijd). Bij vervroeging en uitstel ten opzichte van de pensioenrichtleeftijd vindt steeds actuariële herrekening plaats. Uiterlijk nadat de arbeidswerkzaamheden door pensionering (gedeeltelijk) zijn beëindigd kan (voor dat deel) geen pensioen meer worden opgebouwd en dient de uitkeringsfase in te treden.
9. Indien doorgewerkt wordt na het bereiken van de pensioenrichtleeftijd is verdere opbouw en actuariële oprenting desgewenst mogelijk tot de 100%-norm.
10. Men kan reeds pensioen genieten, terwijl de arbeidswerkzaamheden ook in die dienstbetrekking nog niet (geheel) zijn beëindigd (deeltijdpensioen).
11. Over variabele beloningsbestanddelen en loon in natura mag pensioen worden opgebouwd. Bij de opbouw over niet in het structurele salaris begrepen variabele looncomponenten zal het middelloonsysteem dan wel het beschikbare premiesysteem gehanteerd moeten worden.
12. Indien een werknemer aan het eind van zijn carrière terugtreedt naar een lager gekwalificeerde functie met een lager salaris (demotie), ontmoet het geen bezwaar dat de opbouw van pensioen wordt gecontinueerd alsof het oude salaris was gehandhaafd. De demotieperiode mag niet langer zijn dan maximaal 10 jaar voorafgaand aan de pensioenrichtleeftijd.
13. Salarisstijgingen over de laatste vijf jaren voorafgaande aan de pensioenrichtleeftijd mogen in aanmerking worden genomen tot de in de

CAO-regeling afgesproken algemene loonindex verhoogd met 2%-punten dan wel tot de gerealiseerde loonstijging in de desbetreffende bedrijfstak verhoogd met 2%-punten. Met salarisstijging als gevolg van een gangbare functiewijziging en gangbare leeftijdsperiodieken mag echter in elk geval rekening worden gehouden.

14. Tegen inkoop van niet-verzekerde dienstjaren bestaan geen bezwaren, met dien verstande dat aldus de diensttijd uit het verleden niet op een groter aantal jaren kan worden gesteld dan de werkelijk vervulde diensttijd in Nederland, eventueel inclusief de voor de sociale verzekeringswetgeving in aanmerking genomen periode van detachering in het buitenland.

15. Het begrip diensttijd wordt ruim opgevat. Hieronder worden mede verstaan periodes van ouderschapsverlof (binnen de wettelijke termijnen), sabbatical years, studieverlof en periodes na onvrijwillig ontslag.

16. De ruimte wordt geboden voor een tijdelijk overbruggingspensioen (TOP) ter compensatie van het ontbreken van AOW tussen de pensioenrichtleeftijd en de 65-jarige leeftijd. De maximale hoogte van het TOP is gelijk aan de AOW-inbouw in de regeling verhoogd met het verschil in premies volksverzekering voor en vanaf 65-jarige leeftijd, over het totale pensioen. Het TOP kan, mits actuarieel herrekend ook vóór de pensioenrichtleeftijd ingaan. Het TOP mag desgewenst versneld, in minimaal 10 jaar voorafgaand aan de pensioenrichtleeftijd, worden opgebouwd. Het TOP kan ook later ingaan dan de pensioenrichtleeftijd. In dat geval kan een nog niet volledige opgebouwde TOP worden aangevuld. Is het TOP volledig opgebouwd, dan kan het pensioen worden opgebouwd tot de 100%-norm. Wordt die norm overschreden dan dienen het TOP en het ouderdompensioen in te gaan.

17. Gegeven de vele uiteenlopende richtingen waarin de pensioenen zich ontwikkelen is het voor de praktische toepasbaarheid van het fiscale pensioenregime wenselijk nadere criteria op te stellen waarbinnen de pensioenflexibilisering zich kan ontwikkelen. Vanuit rechtsbeschermings-oogpunt enerzijds en de wens tot flexibele regelgeving anderzijds geniet uitwerking in een ministeriële regeling de voorkeur.

18. Er dient ter bevordering van de rechtszekerheid een wettelijke mogelijkheid geschapen te worden om beoogde (wijzigingen in) pensioenregelingen reeds vooraf ter beoordeling aan de Belastingdienst voor te leggen. Een beslissing daarover zal dan door de inspecteur bij een voor bezwaar vatbare beschikking moeten worden genomen.

19. Pensioenregelingen die onbedoeld bovenmatig zijn kunnen via een glijclausule aangepast worden.

20. Loon dat gespaard wordt in het kader van een bedrijfsspaarregeling mag door de werknemer gedeblokkeerd worden voor de voldoening van pensioenpremies.

21. Er is geen reden strikt vast te houden aan het gelijkmatige karakter van de pensioenuitkeringen. Een variatie tussen de hoogste en de laagste uitkering van maximaal 100:75 is aanvaardbaar.

22. De uitwisselbaarheid van een nabestaandenpensioen en een ouderdompensioen mag niet worden beperkt door een maximaal ambitieniveau. De keuze moet uiterlijk worden gemaakt op de pensioen-ingangleeftijd.

23. De wettelijke voorwaarde dat pensioenpremies betaald door een werknemer alleen dan ten laste van zijn loon kunnen worden gebracht indien deze verplicht zijn, dient te vervallen.

24. Het bestaande besluit ten behoeve van de pensioenregelingen voor directeurs-groootaandeelhouders in de winstfeer moet geactualiseerd worden.

25. Voor snel slijtende beroepen of anderszins bijzondere beroepen bieden de aanbevelingen voor de toekomst voldoende mogelijkheden een adequaat pensioen op te bouwen. Er is derhalve geen reden om voor deze beroepen afwijkende regels te stellen.

26. Teneinde desgewenst de overgang van bestaande VUT-regelingen naar het verruimde flexibel pensioensysteem mogelijk te maken is het bij wijze van overgangsregeling wenselijk en aanvaardbaar dat vanaf het tijdstip waarop de aanbevelingen in werking treden thans bestaande VUT-regelingen kunnen worden omgezet in een prepensioenregeling. Na uiterlijk 10 jaar na het tijdstip waarop de aanbevelingen in werking treden dient de prepensioenregeling in overeenstemming te zijn met de nieuwe voorwaarden. De prepensioenregeling kan voorzien in een pensioen van maximaal 85% van het eindloon en mag worden opgebouwd in een periode van minimaal 10 jaar; het prepensioen kan niet eerder ingaan dan op 55-jarige leeftijd en dient uiterlijk op de pensioenrichtleeftijd te eindigen.

27. Er dient een anti-cumulatieregeling te komen voor samenloop binnen dezelfde dienstbetrekking, van een pensioenuitkering en VUT indien de samenloop ertoe leidt dat de 100%-norm wordt overschreden.

28. Bestaande pensioenregelingen die niet volledig passen binnen de nieuwe voorwaarden, worden binnen een termijn van vijf jaren na invoering van de aanbevelingen aangepast aan de nieuwe voorwaarden; zolang de regeling niet is aangepast binnen de vijfjaarstermijn en er wel reeds werknemers toetreden, kunnen zij eerst nog aan de bestaande regeling deelnemen.

29. Pensioenregelingen die krachtens aanwijzing gefacilieerd worden zullen eenmalig binnen vijf jaar opnieuw getoetst moeten worden.