

Vergaderjaar 2007–2008

30 413

Regels betreffende pensioenen (Pensioenwet)

28 294

Hoofdlijnen voor een nieuwe Pensioenwet

Nr. 103

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 november 2007

In het Algemene Overleg van 27 september jl. van de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Vaste Commissie voor Financiën met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Kamerstuk 30 413/28 294, nr. 102) is onder andere de brief van 7 september jl. inzake de pensioenopbouw van zelfstandigen¹ aan de orde geweest. Zoals bij dat overleg door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is toegezegd, en in het wetgevingsoverleg Belastingplan 2008 door mij bevestigd, ontvangt u hierbij, mede namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, een nadere toelichting op het besluit om de fiscale regelgeving met betrekking tot vrijwillige voorzetting niet aan te passen. De fiscale regeling houdt in dat alle belastingplichtigen die een dienstbetrekking beëindigen in beginsel gedurende een periode van ten hoogste drie jaar fiscaal gefacilieerd de pensioenopbouw in de tweede pijler kunnen voortzetten. Op basis van de Pensioenwet kunnen zogenoemde IB-ondernemers na het beëindigen van een dienstbetrekking gedurende een periode van tien jaar de pensioenopbouw in de tweede pijler voortzetten. In de hiervoor genoemde brief is aangegeven, dat deze specifieke uitbreiding niet wordt opgenomen in de fiscale regelgeving.

Zoals toegezegd, wordt in deze brief tevens ingegaan op de mogelijkheid om – zowel in fiscale wet- en regelgeving als in de Pensioenwet – de verruiming tot tien jaar voor alle ex-werknemers te laten gelden.

Huidige wet- en regelgeving

Op grond van de huidige fiscale regelgeving kan na het beëindigen van een dienstbetrekking de pensioenopbouw in de tweede pijler, onder door de minister van Financiën te stellen voorwaarden en afgezien van de situatie waarin na onvrijwillig ontslag loongerelateerde uitkeringen worden ontvangen, gedurende een periode van ten hoogste drie jaar fiscaal gefacilieerd worden voortgezet.²

In het voorstel van wet houdende regels betreffende pensioenen (Pensioenwet) was voorgesteld om in de Pensioenwet (conform de fiscale

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 413, nr. 100.

² Artikel 10a, eerste lid, onderdeel c, van het Uitvoeringsbesluit loonbelasting 1965.

regeling) vast te leggen dat een pensioenuitvoerder voor een gewezen werknemer de pensioenregeling voor de genoemde periode van drie jaar mag voortzetten. Als gevolg van het amendement van de leden Bibi de Vries en Vendrik is de in de Pensioenwet op te nemen bepaling echter zodanig aangepast, dat (alleen) voor de voortzetting van de pensioenregeling van (alleen) zogenoemde IB-ondernemers een termijn van tien jaar geldt in plaats van drie jaar.¹ Deze bepaling is inmiddels op die wijze in werking getreden.²

De Pensioenwet biedt derhalve nu meer ruimte voor (voortzetting van de) pensioenopbouw in de tweede pijler dan op grond van de fiscale wet- en regelgeving voor fiscale facilitatie in aanmerking komt. Anders dan tijdens het genoemde algemeen overleg door sommige leden leek te worden verondersteld, is dat echter niet bijzonder. Het fiscale kader (het zogenoemde Witteveenkader) stelt begrenzings aan de fiscaal gefaciliteerde pensioenopbouw. Er gelden onder meer begrenzings voor de maximale opbouw per dienstjaar, voor de als dienstjaar in aanmerking te nemen perioden en voor het als pensioengevend loon in aanmerking te nemen loon. Die begrenzings zijn – bewust – niet opgenomen in de Pensioenwet. Met het opnemen van die begrenzings in de Pensioenwet zou immers de mogelijkheid worden weggenomen om de uitvoering van het (fiscaal gezien) bovenmatige deel van de opbouw zonder fiscale facilitatie door de pensioenuitvoerder te laten voortzetten en zou de fiscale wetgeving bepalen welke pensioenovereenkomsten wel of niet zijn toegestaan. Dat zou in strijd zijn met het uitgangspunt dat pensioen een arbeidsvoorwaarde is, waarvan de hoogte in beginsel wordt bepaald door de sociale partners. Alleen de fiscale behandeling wordt – net als bij andere arbeidsvoorwaarden – bepaald door de fiscale wet- en regelgeving.

Bezwaren tegen gevraagde aanpassing fiscale regelgeving

Hoewel – zoals uit het voorgaande volgt – het geen vanzelfsprekendheid is dat hetgeen op grond van de Pensioenwet is toegestaan, ook fiscaal gefaciliteerd zou moeten worden, is mede gelet op de bij het hiervoor genoemde amendement opgenomen toelichting gezien of ook de fiscale wet- en regelgeving op dezelfde wijze zou kunnen worden verruimd. Aan een dergelijke verruiming zijn echter verschillende bezwaren verbonden, waardoor deze naar mijn oordeel tot een onwenselijk resultaat zou leiden.

Belangrijkste bezwaar is dat een dergelijke verruiming (voor één specifieke groep ex-werknemers) onverenigbaar zou zijn met het uitgangspunt van gelijke behandeling. Pensioenopbouw in de tweede pijler geldt op dit moment in beginsel uitsluitend voor werknemers. Voor een aantal situaties waarin geen sprake meer is van werknemerschap, maar nog wel kan worden gesteld dat de relatie met het werknemerschap nog niet helemaal is verwaterd, is een specifieke regeling getroffen. Die regeling geldt in de eerste plaats – zonder tijdslimiet – voor ex-werknemers die na onvrijwillig ontslag een loongerelateerde uitkering ontvangen en in de tweede plaats voor ex-werknemers die gedurende een zekere overgangperiode (van drie jaar) na het beëindigen van de dienstbetrekking de pensioenopbouw willen voortzetten. Er is geen rechtvaardiging om juist de subgroep ex-werknemers waarvan kan worden gezegd dat de afstand tot het werknemerschap het grootst is (de IB-ondernemers), een andere en langere periode van voortzetting van de pensioenopbouw (op basis van het oude loon) toe te staan dan de andere subgroepen ex-werknemers (zoals genietters van resultaat uit overige werkzaamheden, werknemers die in dienst treden bij een werkgever zonder (of met een slechtere) pensioenregeling en directeur-grotoaandeelhouders³).

¹ Kamerstukken II 30 413, 2006/07, nr. 75.

² Artikel 54 Pensioenwet.

³ Een werknemer die niet als IB-ondernemer aan de slag gaat, maar als directeur-grotoaandeelhouder, kan als gevolg van het feit dat hij juridisch gezien werknemer blijft, weliswaar pensioen blijven opbouwen in de tweede pijler, maar mag daarbij niet tien jaar lang uitgaan van het als (gewone) werknemer laatstgenoten (veelal aanzienlijk hogere) loon.

Volledigheidshalve wordt hierbij opgemerkt dat de groep die in het spraakgebruik als ZZP-ers wordt aangeduid, deels bestaat uit IB-ondernemers, maar ook deels uit genietters van resultaat uit overige werkzaamheden. De scheidslijn tussen deze twee groepen is tamelijk dun en leidt nog steeds tot veel jurisprudentie. Indien bij de vrijwillige voortzetting van de pensioenopbouw een verschillende fiscale behandeling zou gelden voor deze beide groepen, zullen de pensioenuitvoerder en de werkgever bij iedere premiebetaling vooraf moeten beoordelen in hoeverre zij nog te maken hebben met een IB-ondernemer dan wel (bijvoorbeeld) met een genietter van resultaat uit overige werkzaamheden, hetgeen in de praktijk voor hen in het algemeen niet mogelijk zal zijn. Een onjuiste beoordeling op dit punt zou dan echter tot gevolg hebben dat de gehele pensioenaanspraak – ook hetgeen in het verleden is opgebouwd – wordt belast.

Ook het onderscheid dat zou ontstaan tussen enerzijds zelfstandigen die voorheen als werknemer deelnamen en die wel de mogelijkheid zouden krijgen om tien jaar fiscaal gefacilieerd vrijwillig voort te zetten op basis van het voormalige loon en anderzijds zelfstandigen zonder voorafgaande deelname aan de pensioenregeling, die niet fiscaal gefacilieerd vrijwillig kunnen voortzetten, is niet goed uit te leggen. Anders dan bij een termijn van drie jaar kan bij een termijn van tien jaar niet worden gesteld dat sprake is van een overgangperiode; er kan niet in redelijkheid worden gesteld dat er gedurende een periode van tien jaar nog een zodanige band met het werknemerschap aanwezig is, dat dit het onderscheid rechtvaardigt.

Ten slotte zouden aan de gevraagde verruiming budgettaire consequenties zijn verbonden. Hoewel dat uiteraard geen onoverkomelijk bezwaar is ingeval de maatregel tot een wenselijk resultaat leidt én een hogere prioriteit heeft dan andere wenselijke maatregelen dan wel – ingeval van een amendement of een motie – is voorzien van een deugdelijke dekkingsmaatregel, zijn ook die budgettaire consequenties in dit geval – nu niet aan die voorwaarden is voldaan – een argument om niet tot de gevraagde aanpassing over te gaan.

Het in de Pensioenwet gemaakte onderscheid

Tijdens de plenaire behandeling van het hiervoor genoemde amendement van de leden Bibi de Vries en Vendrik is naar ik heb begrepen niet ingegaan op de verhouding tussen de inhoud van dat amendement en het beginsel van gelijke behandeling. Hetgeen hiervoor is opgemerkt geldt – afgezien van de fiscale gevolgen bij een onjuiste beoordeling en afgezien van de budgettaire consequenties – naar mijn oordeel echter evenzeer bij de Pensioenwet, met name ten aanzien van het onderscheid tussen verschillende categorieën ex-werknemers. In de praktijk zal dit vermoedelijk echter geen gevolgen hebben, omdat het belang van een ex-werknemer om de mogelijkheid van vrijwillige voortzetting – zonder fiscale faciëring – af te dwingen, in het algemeen niet zo groot is.

Uitbreiding tot tien jaar voor alle ex-werknemers

De bovengenoemde ongelijke behandeling tussen de beide groepen ex-werknemers zou uiteraard niet aan de orde zijn, indien de mogelijkheid van vrijwillige voortzetting – zowel in fiscale wet- en regelgeving als in de Pensioenwet – voor alle ex-werknemers zou gelden en niet alleen voor degenen die na de periode van werknemerschap IB-ondernemer worden. Ook aan die variant zijn echter een aantal bezwaren verbonden.

In de eerste plaats geldt dan nog steeds het bezwaar dat onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds personen die – ook al is het maar een hele korte periode – werknemer zijn geweest en anderzijds voor het overige vergelijkbare personen die geen werknemer zijn geweest. Anders dan bij een termijn van drie jaar kan bij een termijn van tien jaar niet worden gesteld dat sprake is van een redelijke overgangperiode waarin nog steeds een zodanige band met het werknemerschap aanwezig is, dat dit het onderscheid rechtvaardigt.

In de tweede plaats blijft het bezwaar van de aan deze uitbreiding verbonden budgettaire consequenties (indicatief € 25 mln) van toepassing. Daarnaast zou de uitbreiding tot een verhoging van de uitvoeringslasten leiden. Een dergelijke uitbreiding zou immers betekenen dat gedurende een veel langere periode moet worden gecontroleerd of aan de voorwaarden is voldaan (zoals de voorwaarde dat geen cumulatie mag plaatsvinden met andere oudedagsvoorzieningen).

Gelet op de in deze brief toegelichte bezwaren, acht ik het onwenselijk om op het punt van de vrijwillige voorzetting van de pensioenopbouw tot een aanpassing van de fiscale regelgeving over te gaan.

De staatssecretaris van Financiën,
J. C. de Jager