

Kabinetsplannen voor aftopping pensioenopbouw: voor de bühne



Herman M. Kappelle

Prof. mr. H.M. Kappelle is directeur AEGON Advfs, Adviesgroep juridische en fiscale zaken, bijzonder hoogleraar Fiscaal Pensioenrecht aan de VU Amsterdam en redacteur van dit blad.

Er zijn plannen van het kabinet om de fiscale faciliteit voor de pensioenopbouw boven een salaris van € 185.000 te beëindigen. Boven deze grens heeft de pensioenopbouw volgens het kabinet niet meer als hoofddoel het bieden van een oudedagsvoorziening, maar is er veel meer sprake van vermogensvorming. Echter, deze plannen voor de aftopping van pensioenopbouw vormen een principiële inbreuk op het Nederlandse pensioenstelsel en leveren vrijwel niets op.



Na jaren waarin de ene na de andere wetswijziging op pensioengebied over ons werd uitgestort, leek het er even op dat ons dat dit jaar bespaard zou blijven. In wat naar verwachting de saaiste miljoenennota van de afgelopen 25 jaar zou worden, zou het woord 'pensioen' nauwelijks te vinden zijn. Op fiscaal gebied zijn de kaarten na Brede herwaardering, Witteveen en VPL wel geschud en met de komst van de Pensioenwet zijn ook op civiel-juridisch gebied geen majeure wijzigingen meer te verwachten.

Het kabinet zorgde echter op Prinsjesdag (en via het informele lekcircuit al enige tijd daarvoor) toch voor de nodige commotie door plannen te lanceren om de fiscale faciliteit voor de pensioenopbouw boven een salaris van € 185.000 te beëindigen. Boven deze grens heeft de pensioenopbouw volgens het kabinet niet meer als hoofddoel het bieden van een oudedagsvoorziening, maar is er veel meer sprake van vermogensvorming. Op deze algemeen geformuleerde stelling valt natuurlijk het een en ander af te dingen. In hoeverre iemand na pensionering met € 130.000 (= 70% van € 185.000) uitkomt, is natuurlijk sterk afhankelijk van de persoonlijke omstandigheden. Heeft hij nog hypotheeklasten, nog kinderen te zijnen laste, enzovoort?

In dit artikel zal ik aangeven dat deze plannen een slechte maatregel zijn. Niet alleen omdat de complexiteit van het fiscale pensioenstelsel verder toeneemt en de te verwachten opbrengsten marginaal zullen zijn. Maar met name ook omdat een principiële grens wordt overgestoken en de fiscale behandeling van het ouderdomspensioen onderwerp wordt van instrumentalisme. Hierdoor zal, indien de plannen worden verwezenlijkt, in de komende jaren niet meer de vraag aan de orde komen of er een grens moet worden gesteld, maar de hoogte van de grens zelf. De gere-

kans bestaat daarbij dat deze in de loop der jaren vanuit budgettaire motieven steeds verder naar beneden zal worden bijgesteld. Daarbij komt dat geen sprake is van extra belastingopbrengsten, maar slechts van het naar voren halen van belastingheffing, waardoor de belastinginkomsten over pensioenuitkeringen in de toekomst zullen dalen, juist in de periode waarin de vergrijzing manifest wordt.

De nu gestelde grens van € 185.000 is zodanig dat hieruit geen materiële extra belastingopbrengsten voortvloeien. De plannen lijken dan ook op dit moment symboolpolitiek en met name bedoeld voor de bühne om aan te geven dat het kabinet niet schroomt om de rijken aan te pakken, om zodoende draagvlak te creëren voor maatregelen met een breder werkingsterrein.

Ik ben er op zichzelf helemaal niet tegen dat een politieke discussie wordt gevoerd over de vraag hoe de opbouw van een adequate oudedagsvoorziening fiscaal moet worden begeleid en wanneer er sprake is van een adequate oudedagsvoorziening. Een dergelijke discussie moet dan wel worden gevoerd op de inhoud en niet op basis van maatregelen die er op zijn gericht om te komen tot het genereren van belastinginkomsten die slechts dienen tot een herverdeling van publieke middelen. Of en in hoeverre de topinkomens moeten worden aangepakt en wanneer er sprake is van een topinkomen, zijn politieke vraagstukken, waarover ik me hier niet verder zal uitlaten. Als de politiek vindt dat de topinkomens aangepakt moeten worden, moeten ze dat dan rechtstreeks doen en niet via de band van de pensioenregelingen. Laat de politiek die hete aardappel maar zelf consumeren! Elke maatregel die het Nederlandse pensioenstelsel principieel en in de basis aantast, is wat mij betreft uit dien hoofde al uit den boze, ongeacht welke grens er wordt gesteld.

Omkeerregel

Na het schot voor de boeg dat Lucas Roos, lid van de kennisgroep Pensioenen van de Belastingdienst, deed in *NRC Handelsblad* van 19 maart 2007¹, presenteert het kabinet nu concreet plannen om de omkeerregel niet langer van toepassing te laten zijn voor pensioenaanspraken die worden opgebouwd uit hoofde van een salaris voor zover dat meer bedraagt dan € 185.000.

Hoofregel in het Nederlandse belastingstelsel is dat alles wat uit hoofde van een dienstbetrekking wordt verkregen, loon is en als zodanig belast.² Hieronder vallen ook pensioenaanspraken. Als een aanspraak belast is geweest, zijn de hieruit voortvloeiende uitkeringen te zijner tijd allemaal onbelast. De grondslag voor de heffing over een belaste aanspraak is het bedrag dat bij een derde wordt gestort – of, voor zover geen stortingen worden verricht, zou moeten worden gestort – teneinde de aanspraak te dekken.³ Voor aanspraken die zijn gebaseerd op een pensioenregeling als bedoeld in hoofdstuk IIB Wet LB 1964, bestaat een belangrijke uitzondering. Indien en voor zolang aan de in dit hoofdstuk opgenomen voorwaarden wordt voldaan, wordt de hoofregel ‘omgekeerd’ en zijn de aanspraken niet belast en de pensioenuitkeringen te zijner tijd allemaal integraal belast.

Geen besparing, maar verschuiving

Indien de omkeerregel wordt beperkt tot pensioenaanspraken uit hoofde van een pensioengevend salaris van € 185.000, betekent dat dat de pensioenaanspraken die voortvloeien uit het salaris boven deze grens, belast zijn als loon op grond van de hoofregel van artikel 10 Wet LB 1964. Concreet betekent dit dat de premie die wordt betaald voor dit gedeelte van het pensioen tot het loon wordt gerekend en dus belast is. Op basis van de huidige tariefstructuur in Nederland leidt dit tot een heffing van 52%. Andere kant van de medaille is echter dat de pensioenuitkeringen

van € 16 miljard. Indien de belastingheffing over pensioenen naar voren wordt gehaald, zal dit tekort dus nog groter worden.

Voorbeeld

Iemand van 35 jaar moet nu voor een ouderdomspensioen ter grootte van € 10.000 per jaar, ingaande op zijn 65^{ste}, een jaarpremie betalen van ongeveer € 3.300. Voor een ouderdomspensioen van € 10.000 per jaar is een pensioengevend salaris nodig van 10/7 maal dit bedrag = € 14.285. Indien de pensioenopbouw over dit gedeelte van het salaris niet meer onder de omkeerregel valt, omdat het totale salaris € 199.285 bedraagt, levert dat per jaar 52% van € 3.300 = € 1.716 aan extra loonbelastinginkomsten op. Daar tegenover staat echter dat te zijner tijd na pensionering een gedeelte van het ouderdomspensioen ter grootte van € 10.000 onbelast wordt genoten. Daardoor derft de schatkist op basis van de huidige tariefstructuur € 5.200 per jaar. De maatregel kost de schatkist op de lange termijn dus ruim drie keer zo veel als hij op de korte termijn oplevert.

Daarbij speelt de factor tijd natuurlijk een belangrijke rol. Contant gemaakt zou € 5.200 uiteraard ongeveer € 1.716 moeten zijn. Maar ik ben in de geschiedenis nog geen minister van Financiën tegengekomen die de euro's die hij op deze manier eerder binnen krijgt op de bank zet en ze zodoende reserveert voor de periode waarin de belastinginkomsten minder zijn. Hij geeft ze direct uit aan hele nuttige zaken zoals onderwijs en zorg en komt op termijn dus drie keer zo veel te kort als hij nu extra heeft.

Kosten wegen niet op tegen baten

Optisch lijkt de voorgestelde maatregel heel wat. De politiek geeft een krachtig signaal af tegen de graaicultuur en laat zien dat ze niet bang is om de rijken aan te pakken. Zoals reeds opgemerkt zijn dit alleen maar acties voor de Bühne en levert de maatregel materieel nauwelijks iets op.

Indien de belastingheffing over pensioenen naar voren wordt gehaald, zal het houdbaarheidstekort nog groter worden

uit hoofde van de belaste pensioenaanspraak na pensionering niet kunnen worden belast. De aanspraak is immers al belast geweest en dus zijn de uitkeringen onbelast. De door het kabinet voorgestelde maatregel leidt dan ook niet tot extra belastingopbrengsten, maar slechts tot het naar voren halen van belastingheffing. De schatkist krijgt niet meer, maar eerder. De enige extra opbrengst die de maatregel oplevert, is de heffing in box 3 over de belaste aanspraak, nadat hier loonheffing over is betaald. De belaste aanspraak behoort dan net als ieder ander vermogensbestanddeel tot de heffingsgrondslag van box 3 en dat levert 1,2% inkomstenbelasting per jaar op.

Door het gedeeltelijk afschaffen van de omkeerregel wordt belastingheffing naar voren gehaald en verkrijgt de Nederlandse overheid eerder de bijbehorende belastinginkomsten. Dit leidt er echter toe dat de belastinginkomsten in de periode waarin de desbetreffende werknemers met pensioen zijn, minder zullen bedragen, terwijl er juist in deze periode sprake is van extra lasten voor AOW en zorg. Professor Kees Goudswaard heeft becijferd dat op basis van het huidige systeem al een zogenaamd ‘houdbaarheidstekort’ ontstaat in 2040 ter grootte van 3% van het bruto binnenlands product.⁴ Op basis van het BBP in 2006 betekent dit een tekort

De commissie-Dijkstal heeft voorgesteld om het salaris van de minister-president vast te stellen op € 171.000⁵ per jaar. Dit salaris zou dan als bovengrens moeten gelden voor de beloning van andere (semi)overheidsdienaren.

Nederland kent ongeveer 16 miljoen inwoners. Bijna de helft (47,08%), oftewel ongeveer 7,5 miljoen daarvan, is actief op de arbeidsmarkt. Volgens het CBS zijn er in Nederland zeggende en schrijvende ongeveer 8.000 mensen met een bruto maandloon hoger dan € 12.249.⁶ DGA's worden in de CBS-cijfers niet meegenomen, maar de gemiddelde DGA zal zichzelf geen topsalaris toekennen, hij heeft wel betere mogelijkheden om voordeliger geld uit zijn bv te halen.

De maatregel om de pensioenopbouw boven een salaris van € 185.000 niet meer fiscaal te faciliteren, treft dus maar een zeer beperkte groep mensen en heeft dus een navenant beperkte opbrengst. Stel dat alle 8.000 mensen die meer verdienen dan de Balkenende-norm gemiddeld voldoen aan de uitgangspunten van het hiervoor gegeven voorbeeld, dan bedraagt de extra belastingopbrengst nu nog geen € 14 miljoen per jaar. De gederfde inkomsten voor de schatkist na pensionering bedragen echter ruim € 41 miljoen per jaar!

Uitvoeringsproblemen en -kosten

Pensioenuitvoerders zullen als gevolg van deze maatregel hun administratie (weer) moeten aanpassen. Ongeacht hoe veel (of hoe weinig) mensen er door de voorgestelde maatregel zullen worden getroffen, zal een splitsing gemaakt moeten kunnen worden tussen de pensioenaanspraken die wel en pensioenaanspraken die niet onder de omkeerregel vallen. Ook al is er uiteindelijk maar één deelnemer waarvoor dit geldt, de complete administratie zal hierop moeten worden aangepast. Het gedeelte van het pensioen dat niet onder de omkeerregel valt, zal jaarlijks moeten worden gewaardeerd om het op te kunnen nemen in box 3. De ervaring met lijfrenten leert dat een dergelijke splitsing binnen de huidige wet- en regelgeving verre van eenvoudig is te realiseren. Op dit moment kunnen pensioenuitvoerders een dergelijke splitsing en opgave van pen-

Conclusie

De door het kabinet voorgestelde maatregelen om te komen tot het aftoppen van de fiscale faciliteit van de pensioenopbouw voor de hogere inkomens, zouden nog eens ernstig heroverwogen moeten worden.

Dit omdat een principiële grens wordt overgestoken, de complexiteit van het fiscale pensioenstelsel verder toeneemt en er een zeer marginale opbrengst wordt gerealiseerd, waar tegenover staat dat de belastinginkomsten over pensioenuitkeringen in de toekomst zullen dalen. Daardoor zal het houdbaarheidstekort verder oplopen in de periode waarin de vergrijzing en de zorg juist extra middelen vereisen.

Na de lijfrentepremie en het prepensioen wordt nu ook de fiscale behandeling van het ouderdomspensioen onderwerp van instrumentalisme,

Na de lijfrentepremie en het prepensioen wordt nu ook de fiscale behandeling van het ouderdomspensioen onderwerp van instrumentalisme

sioenaanspraken veelal nog niet verwerken. De met deze ingrijpende aanpassing van de administratie door verzekeraars gemaakte kosten, zullen leiden tot een derving van de opbrengsten van de vennootschapsbelasting, waardoor het toch al relatief lage bedrag aan extra belastinginkomsten per saldo lager wordt.

Daarnaast zullen uitvoerders van tevoren willen weten of en hoeverre bij hen aangemelde werknemers een pensioengevend salaris hebben van meer dan de grens. Indien een werknemer bijvoorbeeld twee banen heeft, kan zijn pensioengevend salaris per werkgever minder bedragen dan de grens, maar in zijn totaliteit meer. Een pensioenuitvoerder is inhoudingsplichtig en aansprakelijk voor de loonbelasting over belaste pensioenaanspraken. Teneinde er zeker van te zijn dat geen sprake van een te hoog pensioengevend salaris, zullen pensioenuitvoerders hiervan een bevestiging vragen aan bijvoorbeeld de Belastingdienst. Daarnaast zal de Belastingdienst worden geconfronteerd met meer controlewerkzaamheden en renseignementen.

Ten slotte zijn er problemen te verwachten bij de waardeoverdracht-circuits. Er kan sprake zijn van een over te dragen waarde van aanspraken die deels wel en deels niet belast zijn geweest. De ontvangende pensioenuitvoerder is hiervan niet op de hoogte en kan de desbetreffende aanspraken dan ook niet dienovereenkomstig in zijn administratie opnemen.

Arbeidsvoorwaardelijke aspecten

Pensioen maakt deel uit van de arbeidsvoorwaarden. Veranderingen in de fiscale wetgeving werken niet automatisch door in de arbeidsvoorwaarden. Een werknemer met een pensioengevend salaris dat meer bedraagt dan de grens, zal zijn werkgever aan de pensioentoezegging kunnen houden, ook al valt de opbouw boven de grens niet meer onder de omkeerregel. Het valt zelfs te verwachten dat hij het fiscale nadeel dat hij oploopt, gecompenseerd wil zien in zijn primaire arbeidsvoorwaarden. Als het kabinet al inkomenspolitiek zou willen bedrijven met deze maatregelen, dan zal die doelstelling dus hoogstwaarschijnlijk niet worden gehaald omdat het totale pakket aan arbeidsvoorwaarden hierdoor niet minder wordt.

waardoor niet meer de inhoudelijke vraag of er een grens moet worden gesteld aan de orde is, maar de hoogte van de grens zelf. En die zal de neiging hebben om steeds verder te zakken, hetgeen de soliditeit van ons veel geroemde pensioenstelsel niet ten goede komt.

Ten slotte zal de maatregel leiden tot hogere uitvoeringslasten bij pensioenuitvoerders en Belastingdienst. En dat zijn een hoop nadelen voor een maatregel die alleen maar is bedoeld voor de bühne van het politieke toneel. Nog maar eens goed nadenken dus!

Noten

1. Zie voor mijn reactie daarop 'Beperking aftrek pensioenpremies bij topinkomens is geen oplossing', www.aegonadfis.nl, artikelen, 14 april 2007.
2. Artikel 10 Wet op de loonbelasting 1964.
3. Artikel 18 Uitvoeringsregeling loonbelasting 2001.
4. Prof. dr. Kees Goudswaard; 'Is vergrijzing erg?' AE communicatie, 27 februari 2007.
5. € 12.249 per maand.
6. CBS, Webmagazine 24 april 2006.