

Tijdschrift voor Pensioenvraagstukken, Fiscale aftopping pensioengrondslag: de wetgever aan het stuur

[Klik hier om het document te openen in een browser venster](#)

Vindplaats:	TPV 2013/21	Bijgewerkt tot:	07-06-2013
Auteur:	Mr. J.A. Gielink CPL [1]		

Fiscale aftopping pensioengrondslag: de wetgever aan het stuur

Op 15 april 2013 jl. heeft staatssecretaris Weekers het voorstel voor de Wet Verlaging maximumopbouw- en premiepercentages pensioenen en maximering pensioengevend inkomen, ingediend bij de Tweede Kamer (hierna: 'Wetsvoorstel Witteveen 2015').

In dit wetsvoorstel worden de fiscaal maximale opbouwpercentages voor aanvullende pensioenregelingen verlaagd met 0,4%. Tevens wordt voorgesteld om de fiscale facilitering van pensioen boven een pensioengevend loon van € 100.000 per jaar te laten vervallen.

Met name de aftopping van de pensioengrondslag is onze aandacht waard. De beperking van de pensioengrondslag kent een voorgeschiedenis en vormt een nieuw element in de sturende rol van de fiscale wetgever op pensioengebied. Het is bovendien de vraag of dit voorstel het begin van het einde van de fiscale omkeerregel voor pensioen inhoudt. Voor je het weet is er in een volgende begrotingsronde sprake van een nog verdere aftopping van de grondslag, een fiscale zeephelling, om het zo uit te drukken.

Vanuit het oogpunt van wetgevingstechniek kwam de voorgestelde aftopping niet onverwacht. Met de introductie van de aanbevelingen van de Commissie Witteveen per 1 juni 1999 in de Wet op de loonbelasting 1964 ('Wet LB') werd onder andere beoogd om mogelijkheden tot excessief gefacilieerd sparen weg te nemen. [\[2\]](#)

Tot 1 juni 1999 was de fiscale begrenzing van een pensioenregeling door middel van een open norm gedefinieerd: het pensioen mocht niet uitgaan '(...) boven hetgeen naar maatschappelijke opvattingen mede in verband met diensttijd en genoten beloning, redelijk moet worden geacht (...)'.
Als onderdeel van de Witteveen-wetgeving werd de open norm vervangen door een gedetailleerde begrenzing per onderdeel van de pensioengrondslag. Hiermee beoogde de wetgever om, indien nodig, een sturende rol te kunnen innemen met betrekking tot de fiscale begrenzingen. Tot 1999 bepaalden sociale partners de inhoud van pensioencontracten en de Belastingdienst volgde deze afspraken, waar het de aanvaardbaarheid van de pensioenregeling betrof.

Als onderdeel van de Witteveen-wetgeving werd de open norm vervangen door een gedetailleerde begrenzing per onderdeel van de pensioengrondslag. Hiermee beoogde de wetgever om, indien nodig, een sturende rol te kunnen innemen met betrekking tot de fiscale begrenzingen. Tot 1999 bepaalden sociale partners de inhoud van pensioencontracten en de Belastingdienst volgde deze afspraken, waar het de aanvaardbaarheid van de pensioenregeling betrof.

De fiscale wetgever heeft inmiddels danig gebruik gemaakt van de sturende rol. De verhoging van de fiscale pensioenrichtleeftijd van 60 naar 65 jaar met ingang van 1 januari 2005, [\[3\]](#) de verlaging van de maximale opbouwpercentages met 0,1% en de verhoging van de fiscale pensioenrichtleeftijd van 65 jaar naar 67 jaar [\[4\]](#) zijn hiervan voorbeelden.

Er is al eerder een voorstel gedaan om de fiscale pensioengrondslag af te toppen. In het Belastingplan 2008 werd voorgesteld om een maximum pensioengrondslag in te voeren van € 185.000. [\[5\]](#) In de toelichting op dit voorstel merkte de regering op dat in eerste instantie bij de invoering van het Witteveenkader in 1999 was afgezien van een begrenzing, vanwege het uitgangspunt bij de fiscale facilitering van pensioenopbouw dat de vormgeving van pensioenregelingen zoveel mogelijk aan sociale partners wordt overgelaten.

Tevens werd aangegeven dat bij de pensioenopbouw in de tweede pijler tegengestelde belangen een rol spelen, die in beginsel een natuurlijke rem op mogelijke bovenmatigheid vormen. In de praktijk komen echter dermate hoge pensioengrondslagen voor, dat deze opbouw niet meer als hoofddoel het bieden van een oudedagsvoorziening

heeft, maar er veel meer sprake is van vermogensopbouw.

Er is niet gekozen voor aansluiting bij het maximum van de derde pijler, waar een dergelijke belangentegenstelling ontbreekt, aldus de regering in 2007.^[6]

Mede onder druk van het Nederlandse bedrijfsleven, de FNV en de Nederlandse pensioenfondsen zag het kabinet echter af van de voorgenomen aftopping van de premieaftrek voor pensioenen. Dit was het resultaat van het debat dat op 21 november 2007 in de Tweede Kamer werd gehouden.^[7]

De maatregel werd vervangen door maatregelen die meer gericht zijn op excessieve beloningsbestanddelen.^[8]

Het voorstel tot aftopping werd indertijd kritisch ontvangen in de literatuur.^[9]

Er waren en zijn echter ook voorstanders van aftopping in de doctrine.^[10]

In de nadien verschenen rapporten toonden regeringscommissies en een wetenschappelijke commissie zich voorstander van aftopping van de pensioengrondslag.^[11]

In het regeerakkoord uit 2012 van het kabinet Rutte II was een aftopping van de pensioengrondslag op € 100.000 opgenomen. Dit voornemen heeft nu geleid tot indiening van het Wetsvoorstel Witteveen 2015. In de begeleidende brief aan de Tweede Kamer wijst het kabinet er op dat het op 11 april 2013 jl. gesloten Sociaal Akkoord het Wetsvoorstel Witteveen 2015 ondersteunt. Afgesproken is dat sociale partners tot 1 juni 2013 de gelegenheid hebben om een alternatief te bedenken voor de maximering van de pensioengrondslag en de verlaging van de maximale opbouwpercentages, met een maximaal budgettair beslag van structureel € 250 miljoen ten opzichte van het Regeerakkoord.

In de toelichting op het Wetsvoorstel Witteveen 2015 worden door de regering vier redenen aangevoerd voor de aftopping:

1. De Studiecommissie Belastingstelsel en de Commissie Van Dijkhuizen waren voorstander van aftopping. De Commissie Van Dijkhuizen heeft hiertoe de grotere financiële zelfredzaamheid van hoge inkomens aangevoerd.
2. Vanaf een bepaald inkomensniveau zijn mensen zelf in staat om via vrije besparingen in een aanvulling op het inkomen na pensionering te voorzien.
3. Een verlaging van de pensioenambitie kan een forse bijdrage leveren aan het verbeteren van de overheidsfinanciën.
4. De versoering van het fiscale kader leidt tot een minder sterke stijging van de pensioenpremies, hetgeen zal leiden tot een verbetering van de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven. Indien de ruimte leidt tot loonsverhoging leidt dit tot een impuls van de economie op korte termijn.

In het verleden zijn de volgende argumenten tégen de maximering van de pensioengrondslag aangevoerd:

- De maximering belemmert de ruimte en eigen verantwoordelijkheid van sociale partners om tot een eigen invulling te komen.^[12]
- De aftopping leidt niet tot een structurele verhoging van belastingopbrengsten, maar slechts tot een vervroeging van belastinginkomsten. In de jaren waarin de vergrijzing manifest wordt, zullen de belastingopbrengsten dalen, omdat de pensioenuitkeringen onbelast zijn.^[13]
- Aftopping leidt tot extra lasten. Het leidt tot bijverzekeren (tegen aanzienlijk hogere kosten) en tot extra uitvoeringslasten.^[14]
- Aftopping is ongewenst in verband met de internationale concurrentiepositie van Nederland.
- De fiscale behandeling van pensioenen wordt steeds meer een onderwerp van instrumentalisme.
- De kans bestaat dat de grenzen in de loop der jaren budgettair steeds verder naar beneden worden bijgesteld.^[15]

Kavelaars acht de angst dat wanneer een dergelijke stap wordt gezet dit de opmaat is tot een definitieve afschaffing van de omkeerregel, ongegrond.^[16] Hij wijst er in dit verband op dat de omkeerregel een breed draagvlak heeft, niet alleen in Nederland, maar ook binnen de EU.

Ik acht een verdere uitholling van de pensioenfaciliteiten echter bepaald niet denkbeeldig. Het Europese fundament

is niet meer zo stevig als in vroegere tijden.

In 2001 was de Europese Commissie nog een onvoorwaardelijke voorstander van de omkeerregel (mededeling van 19 april 2001, com (2001) 214 def).

In het Witboek Pensioenen^[17] geeft de Europese Commissie aan dat belastingfaciliteiten voor particuliere pensioenen vanaf 2012 beoordeeld zullen worden op hun kosteneffectiviteit, waarbij de prikkels beter zullen worden gericht op personen die anders geen adequaat pensioen zouden opbouwen. Hiermee wordt de ondersteuning van de omkeerregel weliswaar niet beëindigd, maar wordt de lat wel laag gelegd.

De toepassing van de omkeerregel kan worden beperkt tot het faciliteren van werknemers die onvoldoende staatspensioen ontvangen, zo zou men dit standpunt van de Europese Commissie kunnen uitleggen. Het fiscale zeephellingeffect is hiermee niet uitgebannen, een verdere verlaging van het maximale pensioengevend loon lijkt op weinig bezwaren van de Europese Commissie te stuiten.

Hoewel het duidelijk is dat de budgettaire nood voor politiek Den Haag maatgevend is, wil ik niettemin ook een fiscaaltheoretisch bezwaar inbrengen tegen de voorgenomen maatregel.

Fiscaaltheoretisch zijn er twee perspectieven van waaruit men naar de fiscale aftrek voor pensioenpremies kan kijken:^[18]

- De inkomensuitstelgedachte: uitgaven die verband houden met de aanspraken die berusten op een toekomstvoorziening, waarvoor de werkgever storting heeft verricht, behoren niet tot het actuele inkomen. In deze visie is de omkeerregel voor pensioen geen fiscale faciliteit.
- De aanspraakgedachte: de aanspraken op toekomstvoorzieningen worden wel tot het inkomen gerekend. Dergelijke aanspraken worden als een onderdeel van het actuele inkomen gezien.

In de inkomensuitsteltheorie is weinig begrip voor een begrenzing van het pensioengevend loon. Indien een werknemer door gebruikmaking van zijn talenten en hard werk een hoog inkomen verwerft, profiteren we hier als Nederland allemaal van. Er wordt immers loonbelasting en BTW (over de bestedingen) over afgedragen.

Ongeacht de hoogte van dit inkomen dient de wetgever naar mijn mening (ik ben een aanhanger van de inkomensuitsteltheorie) vervolgens te respecteren dat hier een redelijke voorziening behoort om de levensstandaard in de post-actieve periode te kunnen voortzetten. Het is een feit dat het aantal gezonde jaren, waarin ouderen veel besteden beperkt is (10 jaar), maar deze beperking in de tijd geldt ongeacht de hoogte van het inkomen van de betreffende ouderen. Bovendien zijn voor de alleroudsten de zorg-/ziektelasten erg hoog.

Een ander punt betreft de samenhang tussen de hoogte van het tarief inkomstenbelasting en de ruime aftrek voor hypotheeklasten en voor pensioenpremies. Tot nu toe werd de hoogte van het toptarief in Nederland deels in verband gebracht met de bijzonder ruime aftrek voor hypotheek- en pensioenlasten. Een verbreding van de grondslag door een beperking van deze aftrekposten werd gecompenseerd door een verlaging van de tarieven. Dit geldt zelfs nog voor de voorstellen van de Commissie Van Dijkhuizen in 2012. Met de ingreep in de fiscale faciliteit voor pensioen voor hogere inkomens wordt de discussie over verlaging van de toptarieven mogelijk weer nieuw leven ingeblazen.

Het argument dat bij hogere inkomens vermogensvorming mogelijk is door pensioen spreekt mij niet aan. Deze stelling gaat er van uit dat werknemers met hogere inkomens na pensionering hun uitgavenpatroon op een lager pitje zetten. Dit lijkt eerder een self fulfilling prophecy: doordat de fiscale faciliteiten voor pensioensparen worden beperkt, zullen de toekomstige uitgavemogelijkheden van hoogverdienende werknemers worden beperkt.

De maatregel is naar mijn mening een louter budgettair gedreven overheveling van gelden vanuit de portemonnee van werknemers met een hoog salaris naar de staatskas. Het ziet er vooralsnog naar uit dat deze ingreep inderdaad wet gaat worden, verzet lijkt zinloos zolang de staatskas grote tekorten heeft. Het Ministerie van Financiën zit stevig aan het stuur!

Voetnoten

Voetnoten

- [1] Mr. J.A. Gielink CPL is werkzaam als pensioenjurist en belastingadviseur bij Gielink Pensioenrecht B.V.
- [2] Kamerstukken II 1997 /98, 26 020, nr. 3, p. 2.
- [3] Wet van 24 februari 2005, *Stb.* 2005, 115 (Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie levensloopregeling).
- [4] Wet van 12 juli 2012, *Stb.* 2012, 328 (Wet Verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd).
- [5] *Kamerstukken II 2007/08*, 31 205, nr. 2, art. 18 ga lid 1 Wet LB.
- [6] Kamerstukken II 2007 /08, 30 205, nr. 3, p. 30.
- [7] Kamerstukken II 2007 /08, 31 205, nr. 26, p. 1935-1973.
- [8] Kamerstukken II 2007 /08, 31 205, nr. 38 (motie Kortenhorst c.s.).
- [9] Vgl. prof. mr. H.M. Kappelle, 'Kabinetsplannen voor aftopping pensioenopbouw: voor de bühne', *P&P* 2007, nr. 11, p. 11-13 en prof. dr. G.J.B. Dietvorst, 'Aftopping pensioengrondslag: gepruts in de marge of aantasting fundament?', *PensioenMagazine* 2007/157, afl. 11, p. 22-25.
- [10] Prof. dr. P. Kavelaars, 'Druk op toekomstvoorzieningen', *NTRF*, 6 september 2012, p. 1-4.
- [11] Dietvorst c.s., *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel* (Studiecommissie belastingstelsel), Den Haag, 7 april 2010, p. 79; *Fiscale behandeling van oudedagsvoorzieningen; het kan beter, eerlijker, efficiënter en eenvoudiger*, Deventer, 1 december 2010, p. 36; Commissie Van Dijkhuizen, *Naar een activerender belastingstelsel* (Interimrapport commissie inkomstenbelasting en toeslagen), oktober 2012, p. 84. De Commissie Van Dijkhuizen stelde een aftopping bij € 62.500 voor.
- [12] '3 pensioenadviezen voor het nieuwe kabinet', Pensioenfederatie, 23 juni 2010.
- [13] Kappelle, t.a.p., p. 11.
- [14] Pensioenfederatie, t.a.p., p. 2.
- [15] Kappelle, t.a.p. Zie ook de nota 'Belastingen in de 21ste eeuw: een verkenning', Kamerstukken II 1997 /98, 25 810, nr. 2, p. 97 e.v., waarin het kabinet uitgebreid ingaat op de voor- en nadelen van de fiscale omkeerregel voor pensioenen.
- [16] Prof. dr. P. Kavelaars, t.a.p., p. 2.
- [17] *Witboek: een agenda voor adequate, veilige en duurzame pensioenen*, Brussel 16 februari 2012, COM (2012) 55 Final, p. 18.
- [18] Uitgebreid hierover Rapport Dietvorst c.s., t.a.p., p. 31-34.