

Aan de Minister van Financiën
Ir. I.R.V.A. Dijsselbloem
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Datum
21 juni 2013

Geachte heer Dijsselbloem,

Tijdens het rondetafelgesprek over het wetsvoorstel aanpassing Witteveenkader van 10 juni jongstleden met de vaste commissies Financiën en SZW van de Tweede Kamer is onder andere gesproken over het vervroegd heffen van belasting op pensioeninkomen. Bij die gelegenheid heb ik toegezegd de Tweede Kamer mijn reflecties op dit onderwerp te doen toekomen. Deze brief is daarvoor bedoeld. Ik verzoek u deze brief door te geleiden aan de voorzitters van de vaste commissies van Financiën en SZW.

In het vervolg van deze brief beschrijf ik de mogelijkheden om toekomstige belastinginkomsten, die economisch gezien deel uitmaken van de financiële activa van de overheid, actuariael fair omgerekend naar voren te halen. Het betreft dus een zuivere kasschuif, waarbij de overheid in intertemporeel perspectief geen extra belasting ophaalt. Dit is conform de geest van de discussie tijdens het rondetafelgesprek. Ik zal daarbij ingaan op de mogelijke effecten op de korte en langere termijn, waaronder uitvoeringsaspecten en beeldvorming. Voor de volledigheid merk ik op dat het afschaffen van de omkeerregel voor nieuwe pensioenopbouw buiten het bestek van deze brief valt. Dit is een maatregel van een geheel andere orde. Een dergelijke beleidswijziging zou het pensioenstelsel en de wijze waarop dit wordt gefinancierd fundamenteel van karakter veranderen en zeer verreikende consequenties hebben, waaronder het vraagstuk hoe met de reeds opgebouwde aanspraken moet worden omgegaan.

Het vervroegen van de belastingheffing kan op verschillende manieren. Zo heeft de heer Dijkgraaf gerefereerd aan het naar voren halen van de gehele toekomstige belastingheffing. Met

2013/378589

Centrale bank en prudentieel toezichthouder financiële instellingen

de opbrengst hiervan zou de staatsschuld deels kunnen worden afgelost, waardoor de overheid lange tijd lagere rente-uitgaven heeft. De heer Ponds heeft voorgesteld jaarlijks bij wijze van voorheffing een belasting van 0,2% over het pensioenvermogen te heffen. Dit heeft een tijdelijk gunstig effect op het saldo, dat zich vertaalt in een lager pad voor de staatsschuld. Een eenmalige heffing en een jaarlijkse heffing verschillen niet fundamenteel van elkaar zolang het gaat om een zuivere kasschuif.

Korte termijn

- Op korte termijn leidt het vervroegd innen van belasting tot een ontlasting van de overheidsfinanciën. Gezien de moeilijke economische situatie van dit moment, kan dat welkom zijn. Het begrotingstekort en de staatsschuld zullen lager uitvallen. De mate waarin dit gebeurt, hangt uiteraard af van de omvang van de kasschuif. Daardoor kan het voor Nederland eenvoudiger worden om op korte termijn te voldoen aan de binnen de EU afgesproken begrotingsregels, waaronder de 3%-norm uit het Stabiliteits- en Groeipact. Dit biedt ruimte om de komende tijd minder of geen additionele ombuigingen en hervormingen te plegen.
- Of deze keuze gemaakt moet worden, is uiteraard aan het kabinet en de Tweede Kamer. Ik merk daarbij het volgende op. De verbetering van het begrotingstekort en de staatsschuld impliceren geen onderliggende verbetering van de overheidsfinanciën. Anders gezegd, de houdbaarheid van de overheidsfinanciën verandert niet door het schuiven met geld. Met het temporiseren van maatregelen op dit moment, worden noodzakelijke consolidatie en hervormingen naar de toekomst verschoven.
- De Nederlandse overheid heeft momenteel een uitstekende toegang tot de openbare kapitaalmarkt. Vanuit een oogpunt van financiering is het dus niet nodig belastinginkomsten naar voren te halen.
- De afgesproken EU-begrotingsregels staan overigens toe dat in moeilijke economische omstandigheden en onder voorwaarden het overheidstekort tijdelijk hoger mag uitvallen dan 3%, zulks naar het oordeel van de Europese Commissie.

Langere termijn

Op de langere termijn zal de overheid minder belastinginkomsten hebben, terwijl de uitgaven aan AOW en zorg sterk zullen stijgen door de vergrijzing. De huidige systematiek zorgt ervoor dat de stijging van deze uitgaven samenvalt met extra belastinginkomsten uit pensioeninkomen.

2013/378589

Daardoor heeft de vergrijzing in internationaal perspectief een relatief geringe invloed op de toekomstige begroting. Het vervroegen van de belasting op pensioen tast deze aantrekkelijke 'hedge' aan. Juist in de lastige jaren waarin de overheidsfinanciën onder druk staan vanwege de vergrijzing zal de overheid meer maatregelen moeten nemen.

Uitvoeringsaspecten

- Vervroegde belastingheffing brengt uitvoeringstechnische uitdagingen bij de pensioenuitvoerders en de belastingdienst met zich. Dit zal leiden tot hogere uitvoeringskosten en een lager pensioen. Een belangrijke complicatie is gelegen in het feit dat de Nederlandse pensioenfondsen werken met een ongedeeld vermogen en dat er solidariteit in de pensioenregelingen zit. Het is buitengewoon lastig om in de administratie en de uitvoering de pensioenaanspraken en –rechten waarover wel en niet met de fiscus is afgerekend adequaat te scheiden. Zie ook onze brief d.d. 14 juni 2013 (kenmerk 2013/362922), waarin een soortgelijk punt wordt gemaakt over de administratieve gevolgen van de door de Stichting van de Arbeid voorgestelde alternatieve aanpassing van het Witteveen kader.
- Verder heeft Nederland een complex belastingstelsel met verschillende boxen, schijven, aftrekposten en inkomensafhankelijke toeslagen. De complexiteit zal verder toenemen door het introduceren van een voorheffing die in het algemeen pas vele jaren later definitief wordt afgerekend. De belastingverlaging tijdens uitkeringsfase dient in de wet verankerd te worden om onzekerheid bij pensioenfondsen en deelnemers weg te nemen. De belastingdienst staat voor de niet geringe opgave om de voorheffing correct te verwerken in de uiteindelijke belastingaanslag over de pensioenuitkering.
- Een derde complicatie is dat een deel van het pensioenvermogen is ondergebracht bij verzekeraars, die in tegenstelling tot pensioenfondsen geen mogelijkheid hebben om uitkeringen te verlagen na invoering van een vermogensheffing. Er zal een regeling moeten worden ontworpen om te voorkomen dat de aandeelhouders van de verzekeraars onbedoeld een deel van de rekening betalen.

Draagvlak pensioenstelsel

De complexiteit in de uitvoering maakt het ook moeilijk om aan pensioendeelnemers helder en begrijpelijk uit te leggen hoe het actuariael neutraal vervroegen van de belastingheffing op pensioenen precies in zijn werk gaat. Het risico bestaat dat bij deelnemers toch de indruk ontstaat dat de overheid een greep uit de pensioenkas doet, wat het draagvlak voor het pensioenstelsel

2013/378589

onder druk zet en het vertrouwen in de overheid kan aantasten. Het feit dat het gaat om een nieuw belastinginstrument, dat in de toekomst mogelijkwerijs wederom kan worden ingezet, kan deze indruk verder voeden.

Conclusie

De bovenstaande overwegingen brengen mij tot de conclusie dat de nadelen van een voorheffing op toekomstige pensioenen beduidend groter zijn dan de voordelen.

Tot slot wil ik erop wijzen dat afhankelijk van de wijze waarop de sociale partners omgaan met de voorgestelde aanpassing van het Witteveenkader, deze maatregel zou kunnen resulteren in een grotere verbetering van de overheidsfinanciën dan waar het kabinet nu mee rekent. Als de sociale partners zouden besluiten de pensioenpremies die vanaf 2015 niet langer onder het Witteveenkader vallen, terug te sluizen naar de werknemers (voor zover de resterende premies kostendekkend zijn), zou daarmee een substantiële en permanente impuls aan de koopkracht van huishoudens worden gegeven. Belangrijke bijkomstigheid is dat de internationale concurrentiepositie in tact blijft, terwijl het begrotingssaldo aanzienlijk verbetert, mede door het groeiversterkende effect van de maatregel. Hierdoor vermindert de noodzaak van steeds verdergaande lastenverzwaringen of bezuinigingen.¹

Een kopie van deze brief wordt gericht aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mr.dr. L.F. Asscher.

Hopend u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

Prof. Dr. J. Swank

¹ DNBulletin 14 mei 2013, Beperking Witteveenkader kan economie oppepper geven.
2013/378589