Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 1988–1989

21 197 Regels betreffende een heffing over vermogensoverschotten van pensioenfondsen (Wet op de heffing over vermogensoverschotten van pensioenfondsen)

B

ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 17 mei 1989

Bij Kabinetsmissive van 31 januari 1989, nr. 89.002673, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister en de Staatssecretaris van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende regels betreffende een heffing over vermogensoverschotten van pensioenfondsen (Wet op de heffing over vermogensoverschotten van pensioenfondsen).

1. De Raad van State wil allereerst ingaan op het karakter en de mogelijke rechtsgrond voor het wetsvoorstel. Enerzijds geeft de memorie van toelichting de indruk dat er sprake is van een vorm van wetgeving die ertoe moet leiden dat het in het recente verleden, naar de mening van de bewindslieden, verstoorde evenwicht tussen de aftrekbaarheid en de belastbaarheid van uitkeringen door daarop gerichte wetgeving hersteld moet worden. Anderzijds wordt het, los van het voorgaande, blijkbaar noodzakelijk geacht te voorkomen dat pensioenfondsen systematisch overgaan tot het kweken van duurzame overschotten die niet nodig zijn om aan de toekomstige verplichtingen te kunnen voldoen.

De Raad is van mening dat van reparatiewetgeving die erop gericht

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 23 juni 1989

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 31 januari 1989, nr. 89.002673, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 mei 1989, no. W06.89.0044, bieden wij U hierbij aan.

1. De Raad gaat allereerst in op het karakter en de mogelijke rechtsgrond voor het wetsvoorstel. Uit de memorie van toelichting heeft de Raad de indruk gekregen dat het wetsvoorstel er enerzijds toe strekt dat het verstoorde evenwicht tussen aftrekbaarheid van premiebetalingen en belastbaarheid van de uitkeringen moet worden hersteld en anderzijds dat moet worden voorkomen dat pensioenfondsen systematisch duurzame overschotten gaan kweken. Naar aanleiding hiervan merkt de Raad op dat van reparatiewetgeving die gericht zou moeten zijn op herstel van vorenbedoeld evenwicht geen sprake kan zijn omdat er geen handelingen zijn verricht om een in feite ten onrechte nagestreefd fiscaal voordeel te behalen door gebruik te maken van een onvolkomen wetgeving.

zou moeten zijn het evenwicht tussen aftrekbaarheid van premies en belastbaarheid van uitkeringen te herstellen geen sprake kan zijn. Niet alleen is het begrip evenwicht in deze materie bijzonder moeilijk nader te omschrijven, maar ook hebben de pensioenfondsen geen beleid gevoerd waarvoor reparatiewetgeving nodig zou zijn. Er zijn geen handelingen verricht die niet uit het normale economische verkeer voortvloeien en uitsluitend worden aangegaan om een in feite ten onrechte nagestreefd fiscaal voordeel te behalen dat mogelijk is gemaakt door onvolkomen wetgeving. Bovendien speelt het proces van premievaststelling zich al decennia lang in volle openheid af en is in dit kader door de paritair samengestelde besturen van de fondsen geleidelijk een pensioensysteem opgebouwd dat voor een groot deel is gebaseerd op het eindloonsysteem en waarbij gestreefd wordt naar waardevastheid, zo niet welvaartsvastheid. De Raad merkt op dat het Algemeen burgerlijk pensioenfonds overeenkomstig de Pensioenwet welvaartsvastheid toezegt in die zin dat de pensioenen periodiek worden aangepast aan de ontwikkeling van de overheidssalarissen. Deze pensioenvoorzieningen worden algemeen als een groot goed beschouwd dat op solide wijze moet worden veiliggesteld. Daarbij komt dat de fiscus reeds thans de mogelijkheid heeft om de redelijkheid van de pensioenregeling te beoordelen en daar consequenties aan te verbinden.

Deze opmerking van de Raad willen wij gaarne onderschrijven. Immers met het wetsvoorstel beogen wij geenszins een reparatie in de door de Raad aangeduide zin van de bestaande fiscale wetgeving. Ook in de considerans van het wetsvoorstel wordt hier niet over gerept. Terecht merkt de Raad op dat door pensioenfondsen geen handelingen zijn verricht die zijn gericht op het ontgaan van belastingheffing. Ook naar ons oordeel is er geen sprake geweest van misbruik van fiscale regelingen door pensioenfondsen. Het voorstel van wet beoogt een geheel eigensoortige heffing tot stand te brengen over vermogensoverschotten van pensioenfondsen met een duurzaam karakter teneinde het vormen en instandhouden van dergelijke naar onze mening ongewenste vermogensoverschotten tegen te gaan. Ongewenst voor de deelnemer aan een pensioenregeling omdat door of voor hem meer premie wordt betaald dan noodzakelijk is; ongewenst voor de fiscus omdat deze zijn claim verloren ziet gaan, dan wel naar een zeer verre toekomst ziet verschuiven.

Dat het proces van de premievaststelling in alle openheid verloopt en dat een pensioensysteem is opgebouwd dat is gebaseerd op het eindloonstelsel waarbij wordt gestreefd naar waardevastheid, zoals de Raad opmerkt, doet naar onze mening niet af aan de wenselijkheid om rekeninghoudend met de aard van die pensioenregelingen vermogensoverschotten met een duurzaam karakter tegen te gaan.

De Raad merkt voorts nog op dat het Algemeen burgerlijk pensioenfonds overeenkomstig de Pensioenwet welvaartsvastheid van de pensioenen in de vorm van aanpassing aan de ontwikkeling van de ambtenarensalarissen toezegt en dat dit algemeen als een groot goed wordt beschouwd wat op solide wijze moet worden veilig gesteld.

Ook deze opmerking van de Raad kunnen wij onderschrijven. Wel maken wij hierbij de kanttekening dat het veilig stellen van de welvaartsvastheidstoezegging, met welke toezeggingen in het onderhavige voorstel rekening is gehouden, naar ons oordeel niet behoeft te geschieden door het vormen en instandhouden van permanente vermogensoverschotten.

De opmerking van de Raad dat de fiscus thans reeds de mogelijkheid heeft om de redelijkheid van pensi-

oenregelingen te beoordelen ziet, naar wij aannemen, op de kwalificatie voor de loonbelasting van een pensioenregeling als onbelaste pensioenaanspraak. Ingevolge artikel 11, derde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964, zoals dat thans luidt, zijn alleen dergelijke pensioenaanspraken van de heffing vrijgesteld. Voor pensioenregelingen die niet als een onbelaste pensioenaanspraak kunnen worden gekwalificeerd geldt dat de aanspraak tot het loon wordt gerekend.

De toetsing vindt plaats aan de hand van wat maatschappelijk mede in verband met diensttijd en genoten beloning als redelijk moet worden geacht. Dit criterium heeft derhalve geen betrekking op de mate van dekking of financiering van de aanspraken. Het is dan ook mogelijk dat een pensioenregeling die aan het wettelijk criterium voldoet toch tot een vermogensoverschot leidt.

2. De Raad wijst er voorts op dat de aanwezigheid van vermogensoverschotten door de bewindslieden niet met cijfers wordt aangetoond, laat staan het duurzame karakter daarvan. Wat de memorie van toelichting in dit opzicht wel bevat, is allerminst overtuigend. De bewindslieden beperken zich tot algemene uitspraken, zoals: «er is bij pensioenfondsen een ontwikkeling gaande, waarbij vermogensvorming optreedt waar geen (direct aanwijsbare) pensioenverplichtingen tegenover staan» (bladzijde 2) en «Men kan in dit verband een ontwikkeling waarnemen dat bij het bepalen van de hoogte van de pensioenpremies allerlei mogelijke risico's worden ingecalculeerd» (bladzijde 3). Als rechtvaardiging voor de diepe fiscale ingreep door middel van een «eigensoortige» heffing op vermogensoverschotten zijn dergelijke uitspraken onvoldoende. De Raad merkt op dat deze ingreep verder gaat dan wat de fiscale wetgeving thans te zien geeft met betrekking tot het eigen beleid van andere lichamen die met de heffing van vennootschapsbelasting te maken hebben.

Mocht inderdaad thans sprake zijn van een overbodige opeenhoping van activa bij een aantal fondsen, dan is het nog de vraag of dit niet het gevolg is van een samenloop van omstandigheden. Als een zodanige samenloop van omstandigheden kunnen immers worden gezien de achter ons liggende periode van

2. De Raad wijst er op dat de aanwezigheid van – duurzame – vermogensoverschotten niet met cijfers wordt aangetoond en acht de algemene uitspraken die in de memorie van toelichting daarover worden gedaan als rechtvaardiging voor de diepe ingreep door middel van een «eigensoortige» heffing onvoldoende. Ten behoeve van het wetsvoorstel is aan de hand van de jaarverslagen en met behulp van een aantal algemene veronderstellingen ten aanzien van toekomstige ontwikkelingen, het verloop van de vermogenspositie van een aantal grote pensioenfondsen bezien. Op basis van deze benadering blijkt een aantal fondsen thans in een overschotpositie te verkeren. Bij ongeveer de helft daarvan zal de overschotpositie vermoedelijk nog vele jaren worden gecontinueerd. Het niet in de memorie van toelichting opnemen van cijfers over de omvang van de aanwezige vermogensoverschotten, heeft enerzijds als achtergrond dat cijfers over het totaal van de bij de fondsen aanwezige overschotten slechts een beperkte betekenis hebben. Voor de consequenties van het wetsvoorstel is immers niet dit totaal van belang, maar de wijze waarop die overschotten zijn geconcentreerd bij de verschillende fondsen. Anderzijds willen wij voorkomen dat door het opnemen van cijfers over individuele fondsen een discussie over de positie van die afzonderlijke fondsen ontstaat. Daar komt bij dat de algemene veronder-

relatieve matiging van de lonen, de lage inflatie – zelfs enige voorbijgaande prijsdaling – samen met hoge nominale rendementen op staatsleningen, daterende uit voorbije jaren. Het is deugdelijk pensioenbeleid er rekening mee te houden dat een dergelijke samenloop van omstandigheden wellicht geheel van voorbijgaande aard is, maar zich ook in tegengestelde zin kan voordoen. Er zijn thans reeds tekenen te ontwaren – enige inflatie, te verwachten of reeds gerealiseerde loonsverhogingen, daling van de rendementen die de fondsen kunnen realiseren – die erop wijzen dat inderdaad van een voorbijgaande en geenszins duurzame ontwikkeling sprake is. De Raad verwijst naar tabel 9, regels vier en volgende, van de statistische bijlage bij het jaarverslag 1988 van De Nederlandsche Bank inzake ontwikkeling van de kapitaalmarktrentevoeten.

Een structurele ontwikkeling, waarbij in de toekomst met regelmaat van vermogensoverschotten sprake zal zijn, valt dan ook niet te verwachten, zo meent de Raad. Het is voorts bekend dat een aantal pensioenfondsen wel tot verlaging van premies dan wel verhoging van de uitkeringen is gekomen. De fondsen zullen dan ook wel uit eigen beweging verantwoord reageren op eventuele overschotten. Bij de loononderhandelingen komt de vraag naar de premies immers reeds naar voren en wordt tevens gelet op de financiële positie van de fondsen. Het is de Raad bij de bestudering van het onderhavige wetsvoorstel en van het wetsvoorstel tot wijziging van het fiscale regime voor onderhoudsvoorzieningen en spaarvormen alsmede van het fiscale regime voor verzekeraars en directiepensioenlichamen opgevallen dat, terwijl in laatstgenoemd wetsvoorstel het natuurlijk maximum wordt geïntroduceerd voor de jaarlijks in mindering op het belastbaar inkomen te brengen premies, juist in eerstgenoemd voorstel maatregelen worden neergelegd met de strekking de hoogte van de te betalen premies aan banden te leggen.

stellingen die in de becijferingen zijn gehanteerd voor toekomstige ontwikkelingen, in het ene geval wellicht beter van toepassing zullen zijn dan in het andere geval. De gegevens over de fondsen zijn uiteraard wel gebruikt voor de raming van de opbrengst van het voorstel voor de overheid. De geraamde budgettaire opbrengst hangt af van de premieverlaging die in samenhang met dat overschot mogelijk is. Uit het feit dat in de budgettaire paragraaf van de memorie van toelichting ook op lange termijn nog een opbrengst wordt verwacht, blijkt dat er volgens de ons ter beschikking staande gegevens in een aantal gevallen – rekening houdend met de mogelijkheid van premieverlaging – sprake is van een duurzaam overschot. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad hebben wij in de memorie van toelichting de passage over de uitgangspunten van de ramingen nader uitgewerkt.

Dat het onderhavige voorstel van wet verder gaat dan wat de fiscale wetgeving thans te zien geeft met betrekking tot het eigen beleid van andere lichamen die met de heffing van de vennootschapsbelasting te maken hebben, zoals de Raad stelt, menen wij te moeten ontkennen.

Tot heffing wordt immers pas overgegaan indien door een pensioenfonds geen gebruik is gemaakt van de mogelijkheden heffing te voorkomen. Zo wordt niet reeds tot heffing overgegaan als op het eerste meetpunt een vermogensoverschot wordt geconstateerd, maar pas indien over een periode van vijf jaren (6 meetpunten) bezien nog steeds sprake is van een vermogensoverschot. De heffingplichtige krijgt dus geruime tijd om maatregelen te treffen ten einde te voorkomen dat tot heffing zal worden overgegaan. Het pensioenfonds kan het vermogensoverschot verminderen of laten verdwijnen door terugbetaling van de premies, door verhoging van de pensioenrechten of door verlaging van de pensioenpremie. Ook kan het pensioenfonds gebruik maken van de in het voorstel opgenomen regeling dat heffing achterwege blijft indien de pensioenpremie op nihil wordt gesteld. Al deze facetten van de voorgestelde regeling laten naar onze mening de pensioenfondsen voldoende vrijheid voor het voeren van een eigen beleid.

De Raad wijst er vervolgens op dat zo er thans sprake mocht zijn van

een overbodige opeenhoping van activa bij een aantal fondsen, het dan nog de vraag is of dit niet het gevolg is van een samenloop van omstandigheden die wellicht geheel van voorbijgaande aard is. De Raad meent dat er thans reeds tekenen zijn te ontwaren dat sprake is van een voorbijgaande situatie en is van mening dat een structurele ontwikkeling in dezen niet valt te verwachten.

Indien het toekomstbeeld waaraan de Raad refereert mocht uitkomen dan zal dit tot gevolg hebben dat de vermogensoverschotten verdwijnen en derhalve de voorgestelde heffing niet of nauwelijks zal worden geëffectueerd, hetgeen in overeenstemming is met het hiervoren uiteengezette doel van het wetsontwerp. Thans echter bevinden de fondsen zich niet in een dergelijke situatie. Wij achten het niet gewenst te wachten of en zo ja, in welke mate bedoeld beeld zal uitkomen. Het wetsvoorstel is naar ons oordeel een adequate reactie op een zich reeds een aantal jaren in de maatschappij voordoende ontwikkeling. Langer wachten zou naar onze mening betekenen dat de wetgever achter de feiten aanloopt.

De Raad signaleert dat een aantal pensioenfondsen al tot verlaging van premies dan wel verhoging van uitkeringen is gekomen. Hij verbindt hieraan de conclusie dat fondsen zelf wel verantwoord op eventuele overschotten zullen reageren nu immers ook de hoogte van de premies en de financiële posities van de fondsen bij loononderhandelingen aan de orde komen.

Het feit dat tot nu toe een aantal fondsen op overschotten heeft gereageerd en de verwachting van de Raad dat alle pensioenfondsen deze gedragslijn op verantwoorde wijze zullen volgen, heeft ons, nog afgezien van de vraag in hoeverre de aankondiging van het wetsvoorstel tot dit gedrag heeft geleid, er niet van kunnen overtuigen om van voorstellen met betrekking tot de onderhavige problematiek af te zien.

De Raad meent een zekere spanning te kunnen waarnemen tussen enerzijds het onderhavige wetsvoorstel dat naar de mening van de Raad ertoe strekt de hoogte van de te betalen premies aan banden te leggen, en anderzijds het wetsvoorstel tot wijziging van het fiscale regime voor onderhoudsvoorzieningen en spaarvormen alsmede van het fiscale regime voor verzeke-

raars en directie-pensioenlichamen waarbij het natuurlijke maximum wordt geïntroduceerd voor de jaarlijks in mindering op het belastbare inkomen te brengen premies.

Invoering van het natuurlijke maximum voor lijfrentepremies en pensioenpremies laat de vrijheid de hoogte van de op het belastbare inkomen in mindering te brengen premies te bepalen. Het onderhavige voorstel van wet beoogt het vormen en instandhouden van duurzame vermogensoverschotten bij pensioenfondsen tegen te gaan. In de mate dat belastingplichtigen gebruik gaan maken van het natuurlijke maximum en een hoge pensioenpremie afdragen en zij daartegenover ook naar evenredigheid hogere pensioenrechten opbouwen, zal er bij het pensioenfonds geen vermogensoverschot in de zin van het onderhavige wetsvoorstel worden gevormd. Slechts in het geval dat men gebruik maakt van het natuurlijke maximum en een hoge premie afdraagt zonder dat hier voldoende pensioenrechten tegenover staan zal de voorgestelde regeling een rol spelen. In dat geval immers zal het pensioenfonds een duurzaam vermogensoverschot kunnen gaan vormen. Naar ons oordeel staan het natuurlijke maximum en de onderhavige regeling geheel los van elkaar.

3. In het thans geldende systeem berust de verantwoordelijkheid voor de hoogte van de premies, de uitkeringen, de eventuele verbetering van de pensioenen in de richting van waarde- dan wel welvaartsvastheid, de uitbreiding van de kring der pensioengerechtigden en het beleggingsbeleid bij de paritair samengestelde fondsbesturen. Deze hebben geen belang bij de vorming van duurzame overtollige reserves in het fonds. Een en ander is onderworpen aan het toezicht van de Verzekeringskamer. In dit verband verwijst het college naar het verslag van de Verzekeringskamer over 1987 waarin wordt gesteld dat «Het in het verleden door de pensioenfondsen gevoerde beleid in het algemeen heeft geleid tot financieel degelijke pensioenfondsen. Tegenvallers in grondslagen en/of beleggingen konden worden opgevangen zonder dat de pensioenverplichtingen daarbij moesten worden herzien. De Verzekeringskamer acht het van belang dat het tot nu toe door de

3. De Raad merkt op dat in het thans geldende systeem de paritair samengestelde fondsbesturen verantwoordelijk zijn voor de gang van zaken bij de fondsen en dat deze besturen geen belang hebben bij de vorming van duurzame overtollige reserves. Bovendien is, aldus de Raad, een en ander onderworpen aan het toezicht van de Verzekeringskamer. Hierbij verwijst de Raad naar het verslag over 1987 van de Verzekeringskamer waarin wordt uiteengezet dat het tot nu toe gevoerde beleid heeft geleid tot financieel degelijke pensioenfondsen, dat tegenvallers konden worden opgevangen, alsmede dat de Verzekeringskamer het van belang acht dat het tot nu toe gevoerde beleid wordt voortgezet. De Raad concludeert dat er geen overtuigende gronden zijn aan te voeren die tot de voorgestelde regeling moeten leiden.

Met deze conclusie van de Raad kunnen wij ons niet verenigen. De Raad gaat onzes inziens namelijk

fondsen gevoerde beleid wordt voortgezet.» Aldus de Verzekeringskamer op bladzijde 27 van genoemd verslag.

De Raad kan niet anders dan concluderen dat er geen overtuigende gronden zijn aan te voeren die tot de voorgestelde regelgeving moeten leiden.

voorbij aan de taak in dezen van de Verzekeringskamer. De Verzekeringskamer heeft op grond van de Pensioen- en spaarfondsenwet (Stb. 1952, 275) slechts een controlerende functie ten aanzien van een benedengrens van het vermogen benodigd ter dekking van de door de fondsen aangegane pensioenverplichtingen. In dat kader beziet de Verzekeringskamer dus alleen of het fonds over voldoende vermogen beschikt om zijn pensioenverplichtingen na te kunnen komen. Het onderhavige voorstel van wet benadert de positie van de fondsen vanuit een geheel andere invalshoek. Het brengt namelijk een bovengrens aan voor het vermogen dat fondsen, vrij van heffing, voor hun pensioenverplichtingen mogen aanhouden. Het onderhavige voorstel verbiedt de fondsbesturen niet om overschotten aan te houden. Krijgen deze echter een duurzaam karakter dan zal een heffing verschuldigd zijn, waarna het overschot waarover is geheven verder ongemoeid wordt gelaten. De functie van het onderhavige voorstel van wet is derhalve van geheel andere aard dan de functie van de Verzekeringskamer op grond van de Pensioen- en spaarfondsenwet. Wij blijven dan ook, anders dan de Raad, van mening dat er voldoende gronden zijn aan te voeren voor de voorgestelde regeling.

4. De Raad acht het in aansluiting bij het voorafgaande van belang allereerst nog te wijzen op de recente veranderingen in de Pensioen-en Spaarfondsenwet, welke samenhangen met de strijd tegen de pensioenbreuk. Deze wijzigingen, even zo vele verbeteringen in de pensioenvoorziening, met name voor wat betreft de uitgestelde pensioenen, zullen, naar mag worden verwacht, aanzienlijke uitgaven voor de fondsen met zich brengen. Het doet in dit verband voorts merkwaardig aan in de memorie van toelichting op bladzijde 18 te moeten lezen dat bij de fondsen beperkte veranderingen in een aantal aldaar opgesomde grootheden tot relatief grote veranderingen in de vermogensoverschotten leiden. Ter zelfder plaatse wordt gesproken van ontwikkelingen die met grote onzekerheden zijn omgeven. Deze uitlatingen, waarbij is uitgegaan van een gang van zaken die zich zou voordoen zonder het onderhavige wetsvoorstel, vormen een scherp contrast met het uitgangspunt van

4. De Raad wijst op recente veranderingen in de Pensioen- en spaarfondsenwet welke samenhangen met de pensioenbreuk. Naar de Raad verwacht zullen deze wijzigingen aanzienlijke uitgaven voor de fondsen met zich brengen.

Indien de fondsen inderdaad met dergelijke uitgaven zullen worden geconfronteerd, betekent dit dat op de fondsen nieuwe pensioenverplichtingen komen te rusten. In relatie tot de voorgestelde regeling betekent dit dat eventuele vermogensoverschotten van de fondsen zullen worden verminderd of weggewerkt zodat aan heffing niet of in mindere mate wordt toegekomen.

Voorts acht de Raad het in dit verband merkwaardig dat in de memorie van toelichting bij het onderdeel «Budgettaire-, deregulerings- en personele aspecten» is aangegeven dat bij de fondsen beperkte veranderingen in een aantal daar opgesomde grootheden tot relatief grote veranderingen in de vermogensoverschotten leiden. Alsmede dat daar wordt gesproken

het wetsvoorstel dat sprake is van duurzame vorming van vermogensoverschotten.

De Raad wil hierbij ook de aandacht vragen voor de uitspraak in het rapport van de Sociaal-Economische Raad, nr. 87/12, getiteld «Advies pensioenbesparingen» (bladzijde 37) inhoudende dat het onjuist zou zijn, «indien op basis van de huidige overrente de conclusie zou worden getrokken dat er bij de fondsen sprake is van overschotten». Genoemd rapport brengt ook naar voren, het zij terloops opgemerkt, dat de situatie van een gunstig actuarieel saldo, gevolg van de in punt 2 van dit advies genoemde omstandigheden, bij veel pensioenfondsen heeft geleid tot een verlaging van de premies (bladzijde 54). Tenslotte wijst het college op het door het PGGM ontwikkelde en reeds enkele jaren toegepaste systeem van vaststelling van de pensioenpremies, waarbij systematisch de vorming van vermogensoverschotten wordt vermeden, zij het over langere perioden dan die beoogd door het onderhavige wetsvoorstel. De Raad meent te weten dat ook het Algemeen burgerlijk pensioenfonds een dergelijk systeem zou wensen in te voeren en dat ook andere pensioenfondsen meer en meer streven naar het voorkomen van vermogensoverschotten.

van ontwikkelingen die met grote onzekerheden zijn omgeven. Naar het oordeel van de Raad vormen deze uitlatingen een scherp contrast met het uitgangspunt van het wetsvoorstel dat sprake is van duurzame vorming van vermogensoverschotten.

De door de Raad bedoelde passages moeten worden geplaatst in het kader waarin zij zijn gemaakt namelijk de raming van de opbrengst van het wetsvoorstel. Met de desbetreffende passages is niets anders bedoeld dan aan te geven dat natuurlijk nooit exact valt te voorspellen welke ontwikkelingen zich in de toekomst zullen kunnen voordoen. Dit doet echter niets af aan onze constatering in het algemene deel van de memorie van toelichting dat sinds het begin van de jaren tachtig sprake is van vorming van vermogensoverschotten. Wij achten het, zoals uit het wetsvoorstel blijkt, aanvaardbaar dat er in verband met toekomstige onzekere omstandigheden een zekere buffer boven het op een bepaald moment benodigde vermogen wordt aangehouden. De vorming van duurzame vermogensoverschotten door allerlei denkbare toekomstige kommer en kwel reeds nu voor te financieren achten wij echter niet gewenst.

De Raad vraagt aandacht voor de uitspraak in het Advies pensioenbesparingen van de Sociaal-Economische Raad dat het onjuist zou zijn «indien op basis van de huidige overrente de conclusie zou worden getrokken dat er bij de fondsen sprake is van overschotten» en dat de situatie van een gunstig actuarieel saldo bij veel pensioenfondsen heeft geleid tot een verlaging van premies.

Wij wijzen er op dat de Sociaal-Economische Raad tot deze conclusie komt op grond van de overweging dat als in de toekomst een daling zou optreden van de nominale rente en tegelijkertijd een stijging van de loon- en prijsinflatie tot stand zou komen, de pensioenfondsen behoefte hebben aan (veel) extra vermogen en dat daarmee bij het beoordelen van de huidige vermogenspositie van de fondsen terdege rekening moet worden gehouden. In dit verband merken wij op dat er anderzijds bij het beoordelen van de vermogenspositie van de fondsen moeilijk aan voorbij kan worden gegaan dat het verschijnsel van een vrij hoog beleggingsrendement en een gematigde

loonstijging zich reeds gedurende een vrij groot aantal jaren heeft voorgedaan. Voorts hebben wij in het wetsvoorstel, juist met het oog op de onzekerheden ten aanzien van de toekomstige ontwikkelingen in de beleggingsrendementen en in de loon- (en prijs)stijging, een bepaling opgenomen om de rekenrente zonodig aan de ontwikkelingen in deze grootheden aan te passen.

Een aantal fondsen hebben in de afgelopen jaren inderdaad hun premies verlaagd. Dit geldt echter niet voor alle fondsen. Daarnaast is de premieverlaging in een aantal gevallen beperkt gebleven in verhouding tot de gerealiseerde vermogensgroei.

Over het door het PGGM ontwikkelde en toegepaste systeem, waarbij volgens de Raad systematisch de vorming van vermogensoverschotten wordt vermeden, kan het volgende worden opgemerkt. Voor een evenwichtig oordeel over de financiële positie van een fonds is zowel de dekking van de op enig moment aangegane verplichtingen als de dekking van de op lange termijn aan te gane verplichtingen van belang. In het financieringssysteem van het PGGM wordt uitsluitend aandacht besteed aan de, zoals de Raad al aangeeft, (zeer) lange termijn. Dit blijkt bij voorbeeld uit het feit dat ook reeds rekening wordt gehouden met de rechten en verplichtingen van nieuwe deelnemers die zich naar verwachting de eerstkomende 35 jaar nog zullen aansluiten bij het fonds. Als bijzonderheid valt daarbij te melden dat zich in het PGGM-systeem op lange termijn geen vermogensoverschotten of -tekorten voordoen doordat de omvang van de actuariële voorziening op zeker moment per definitie gelijk wordt gesteld aan de omvang van het op dat moment aanwezige vermogen, hoe groot of klein dit ook is. Wij mogen wijzen op de definitievergelijking Actuariële voorziening = aanwezige vermogen = CwTu -/- CwTp, waarin CwTu staat voor Contante waarde Toekomstige uitkeringen en CwTp voor Contante waarde Toekomstige premie-ontvangsten. In deze definitievergelijking is de post contante waarde toekomstige premie-ontvangsten dan ook bij het PGGM de sluitpost geworden die het door de Raad veronderstelde evenwicht boekhoudkundig tot stand brengt.

Tegenover elk vermogensoverschot of vermogenstekort wordt direct een overeenkomstige vermeerdering of vermindering van de actuariële voorziening verondersteld zonder dat daar echter enige wijziging van de verplichtingen mee gepaard is gegaan. Geconcludeerd moet worden dat het PGGM-systeem geen inzicht verstrekt in de omvang van het vermogen dat op zeker moment feitelijk aanwezig moet zijn ter dekking van de op dat moment reeds aangegane verplichtingen, terwijl voor de lange termijn per definitie wordt uitgegaan van een evenwicht, hetgeen op zich weinig inzicht verschaft.

Voor het beoordelen van de financiële positie op enig moment, zoals bij voorbeeld de Verzekeringskamer dat doet, is het PGGM-systeem dan ook te enen male ongeschikt. Daartoe moet dan een ander systeem worden toegepast.

5. De voorgestelde wetgeving houdt, zoals het college reeds eerder opmerkte, een diepe ingreep in de autonomie van de pensioenfondsen in. Deze worden immers genoodzaakt eventuele vermogensoverschotten, zoals deze in het voorstel zijn omschreven, binnen vijf jaren tot een bepaalde hoogte te elimineren. Gezien onder meer de onzekerheid ten aanzien van ontvangsten en uitgaven en de lange perioden waarmee de fondsen moeten rekenen – een deelnemer in een fonds kan daarin voor perioden tot vijftig jaar participeren – is de periode van vijf jaren volgens de Raad niet in overeenstemming met het karakter van de fondsen en de hun toegedachte taak. Zij kan verder meebrengen dat een frequente wisseling optreedt zowel in de te heffen premies als in de uitkeringen, hetgeen in zijn algemeenheid niet wenselijk moet worden geacht. De fondsen hebben – de Raad meent terecht – veeleer een geleidelijkheid in beide grootheden willen nastreven, welke door de voorgestelde wetgeving wordt doorbroken. Er worden voorts waarderingsvoorschriften vastgelegd, die deels afwijken van methoden die thans gebruikelijk zijn. Er wordt een rekenrente verplicht gesteld van vier procent, waar de fondsen tot op heden in dit opzicht zelfstandig konden beslissen, zij het onder toezicht van de Verzekeringskamer. Nadere regels, bij algemene maatregel van bestuur te treffen, zijn

5. De Raad is van oordeel dat de periode van vijf jaren waarbinnen eventuele overschotten moeten worden weggewerkt, gelet op onder meer de onzekerheid ten aanzien van ontvangsten en uitgaven en de lange perioden waarmee de fondsen moeten rekenen, niet in overeenstemming is met het karakter van de fondsen en de hun toebedachte taak.

Op deze plaats willen wij (nogmaals) benadrukken dat de heffing slechts betekenis zal hebben voor die fondsen die de door ons als ongewenst beschouwde duurzame vermogensoverschotten vormen. Voorts delen wij niet de opvatting van de Raad dat de periode van vijf jaren niet in overeenstemming zou zijn met het karakter van de fondsen en de hun toebedachte taak. De periode van vijf jaren geeft de fondsen de gelegenheid een aanwending voor het vermogensoverschot te zoeken. Wij achten dit een redelijke termijn die in overeenstemming is met de eisen welke aan het beheer van de aan de fondsen toevertrouwde gelden kunnen worden gesteld.

De Raad meent voorts dat de periode van vijf jaren kan meebrengen dat frequente wisseling optreedt in de te heffen premies en in de uitkeringen zodat de door de fondsen nagestreefde geleidelijkheid in beide grootheden wordt doorbroken.

Wij zijn van oordeel dat dit geen gevolg van de voorgestelde regeling behoeft te zijn. Hiervoor is reeds

te verwachten ter bepaling van de omvang van de schulden die verband houden met een pensioen of VUT-regeling. «Deze bepaling (artikel 8, vijfde lid) biedt de mogelijkheid alert te reageren op thans nog niet voorziene problemen en ontwikkelingen in dezen», aldus de memorie van toelichting. Dit doet terstond de vraag rijzen of niet juist de pensioenfondsen bij uitstek de verantwoordelijke instanties zijn om alert te reageren. Maar de voorgestelde wetgeving maakt dat nu juist onmogelijk.

aangegeven dat veel pensioenfondsen geen gevolgen van de voorgestelde regeling zullen ondervinden. Slechts die fondsen die over een duurzaam vermogensoverschot beschikken krijgen met de regeling te maken. Daarbij dient te worden bedacht dat in het voorstel van wet rekening is gehouden met onzekerheden waarmee pensioenfondsen in de toekomst kunnen worden geconfronteerd. Zo mag een vermogensoverschot worden aangehouden van 15% van de pensioenverplichtingen van het fonds en wordt bij de berekening van de pensioenverplichtingen met toekomstig carrièreverloop rekening gehouden en wordt een rekenrente van 4% gehanteerd die onder omstandigheden neerwaarts kan worden bijgesteld. Het voorstel beoogt slechts een bovengrens aan te brengen in het vermogen dat een pensioenfonds kan aanhouden voordat de heffing intreedt. Er is onzes inziens gelet op het vorenstaande geen reden om aan te nemen dat de door de fondsen nagestreefde geleidelijkheid in premies en uitkeringen ten gevolge van dit wetsvoorstel zal worden doorbroken. Dat de waarderingsvoorschriften, zoals de Raad aangeeft, deels afwijken van methoden die thans gebruikelijk zijn is een gevolg van ons streven in de voorgestelde regeling een gelijke behandeling van pensioenfondsen te waarborgen. Ook de in het wetsvoorstel voorgeschreven rekenrente dient dit streven.

De Raad gaat in op de in het voorstel van wet opgenomen delegatiebevoegdheid, bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te treffen ter bepaling van de omvang van de schulden die verband houden met een pensioen- of VUT-regeling. In de memorie van toelichting is met betrekking tot deze delegatiebevoegdheid opgemerkt dat deze de mogelijkheid biedt alert te reageren op thans nog niet voorziene problemen en ontwikkelingen op dit gebied. Bij de Raad is de vraag gerezen of niet juist de pensioenfondsen bij uitstek de verantwoordelijke instanties zijn om alert te reageren terwijl de voorgestelde wetgeving dit juist onmogelijk maakt. Naar aanleiding hiervan merken wij op dat de delegatiebevoegdheid welke de wetgever de mogelijkheid biedt alert te kunnen reageren op thans nog niet te voorziene problemen en ontwikkelingen het de fondsen naar ons oordeel geenszins

6. *De conclusie kan voor de Raad* geen andere zijn, dan dat dit voorstel van wet niet moet worden ingediend. Samengevat zijn de bezwaren van de Raad de volgende.

In de eerste plaats ontbreekt een voldoende feitelijke grondslag voor deze heffing. Wat aan feiten en te verwachten gevolgen in de toelichting wordt aangevoerd, is aanvechtbaar en kan het voorstel niet dragen. Voorts maakt het voorstel op een groot aantal essentiële punten een einde aan de tot dusverre aanvaarde eigen verantwoordelijkheid van de betrokken maatschappelijke organen, hetgeen, naar de Raad voorkomt, ook in strijd is met het te dezen aanzien meer in het algemeen door het kabinet gevoerde beleid. Op deze eigen verantwoordelijkheid zijn het beleid van de pensioenfondsen en de *gerechtvaardigde verwachtingen van* de pensioengerechtigden structureel gebaseerd. De introductie van een nieuwe eigensoortige heffing als de onderhavige – waarmede, naar het lijkt, primair een niet-fiscaal doel wordt nagestreefd – maakt het totale beeld van belastingen en heffingen in Nederland nog minder overzichtelijk en sluit evenmin aan bij Europese ontwikkelingen. In dit verband moet de Raad nog opmerken dat de omstandigheid, dat de budgettaire opbrengst van dit wetsvoorstel een onderdeel vormt van de financiering van de tariefsverlaging in het kader van Oort II, niet kan worden gezien als een rechtvaardigingsgrond voor de voorgestelde heffing als zodanig. Tot dusver de overwegende bezwaren van de Raad tegen het wetsvoorstel. De Raad brengt hierna een aantal punten naar voren, van belang voor de situatie dat de bewindslieden van mening blijven dat de voorgestelde wetgeving niet gemist kan worden.

onmogelijk maakt eveneens alert te reageren.

6. *De conclusie van de Raad dat* dit voorstel van wet niet moet worden ingediend, delen wij – zoals uit het vorenstaande volgt – niet evenmin als de door de Raad aangevoerde bezwaren. Ten aanzien van het bezwaar van de Raad dat een voldoende feitelijke grondslag voor de voorgestelde heffing ontbreekt en dat de aangevoerde feiten en te verwachten gevolgen aanvechtbaar zijn verwijzen wij naar het vorengaande waar wij omstandig hebben uiteengezet dat wij ons niet in de opvattingen van de Raad ter zake kunnen vinden.

Voorts is de Raad van oordeel dat het voorstel op een groot aantal essentiële punten een einde maakt aan de eigen verantwoordelijkheid van de betrokken maatschappelijke organen en dat hiermee een inbreuk wordt gemaakt op te dezen aanzien *meer in het algemeen door* het kabinet gevoerd beleid.

Naar ons oordeel maakt het voorstel van wet zeker geen einde aan de eigen verantwoordelijkheid van de betrokkenen. Zoals bij ieder overheidsingrijpen voegt het aan de eigen verantwoordelijkheid slechts een dimensie toe. Voor die fondsen die over vermogensoverschotten beschikken achten wij dit een goede zaak. Voor fondsen die niet over vermogensoverschotten beschikken, zal mede door de lichte administratieve procedures die worden voorgesteld, die nieuwe dimensie slechts van zeer beperkte betekenis zijn. Strijd met het in dezen gevoerde kabinetsbeleid achten wij dan ook niet aanwezig.

De Raad voert ook aan dat de introductie van een nieuwe geheel eigensoortige heffing, waarmede *naar het lijkt primair een niet fiscaal* doel wordt gediend, het totale beeld van belastingen en heffingen in Nederland minder overzichtelijk maakt.

Allereerst merken wij op, dat wij van mening zijn dat in de memorie van toelichting het fiscale belang van deze heffing voldoende duidelijk is uiteengezet. Verder wijzen wij er op dat de voorgestelde regeling inderdaad een geheel eigensoortige heffing betreft, die niet teruggrijpt op reeds bestaande belastingen en heffingen, omdat die – ook naar de mening van de betrokkenen – onvoldoende recht zouden doen aan het eigensoortige karakter van pensioen-

fondsen. Aan het huidige bestand van belastingen en heffingen is dan ook bewust een nieuw species toegevoegd. Of dit de huidige stand van zaken minder overzichtelijk maakt, menen wij ernstig te mogen betwijfelen nu deze heffing toch duidelijk op een zeer specifieke groep betrekking heeft. Voor het bezwaar van de Raad dat de voorgestelde heffing niet zou aansluiten bij Europese ontwikkelingen, mogen wij verwijzen naar de situatie in Denemarken, Zweden en het Verenigd Koninkrijk waar terzake eveneens wettelijke maatregelen zijn getroffen.

De opmerking van de Raad dat de omstandigheid, dat de budgettaire opbrengst van het voorstel van wet deel uitmaakt van de financiering van de bij de Wet van 27 april 1989 (Stb. 123) tot stand gebrachte tariefverlaging, niet kan worden gezien als een rechtvaardigingsgrond voor de voorgestelde heffing, onderschrijven wij ten volle. Door ons is een dergelijk argument ook nimmer naar voren gebracht.

7. Er is een verlaging van de rekenrente mogelijk, aldus artikel 8, vierde lid, en wel bij ministeriële regeling, per jaar te bepalen.

Deze verlaging is toegestaan, indien het verschil tussen het gemiddelde rendement op de beleggingen, verminderd met de gemiddelde groeivoet van de regelingslonen, kleiner is dan vier procent. Ten aanzien van beide grootheden wordt uitgegaan van het driejaarsgemiddelde, zoals dat zich in het verleden ten aanzien van de genoemde grootheden heeft gemanifesteerd. De Raad vraagt zich af of deze regeling bruikbaar is voor alle waarden die deze grootheden kunnen aannemen. Het staat toch niet a priori vast dat, zoals blijkens de bewuste regeling schijnt te worden verondersteld, de behaalde rendementen steeds hoger zullen zijn dan de groeivoet van de regelingslonen. De Raad vermoedt dat deze regeling samenhangt met het uitgangspunt dat waarde- en welvaartsvaste pensioenen op langere termijn alleen kunnen worden uitbetaald als het beleggingsrendement minimaal gelijk is aan de rekenrente vermeerderd met de inflatievoet dan wel met de groei van de regelingslonen, voorts aannemende dat de AOW- en AWW-uitkeringen waarde- c.q. welvaartsvast blijven. Op deze problematiek ware in de memorie van toelichting nader in te gaan.

7. De Raad constateert dat het op grond van artikel 8, vierde lid, mogelijk is de rekenrente te verlagen. Ten aanzien van het hierbij te hanteren mechanisme vraagt de Raad zich af of deze regeling bruikbaar is voor alle waarden die de grootheden kunnen aannemen.

Zoals de Raad terecht opmerkt, staat niet a priori vast dat de behaalde rendementen steeds hoger zullen zijn dan de groeivoet van de regelingslonen. Dat in de regeling is onderkend dat de groeivoet van de regelingslonen hoger kan zijn dan de behaalde rendementen moge blijken uit het feit dat in de regeling is opgenomen dat het percentage niet lager dan op nihil kan worden vastgesteld. De voorgestelde regeling leidt er toe dat de rekenrente in de door de Raad aangeduide situatie niet negatief wordt, maar op nihil wordt gesteld. Het vermoeden van de Raad dat de regeling samenhangt met het uitgangspunt dat op langere termijn waarde- en welvaartsvaste pensioenen alleen kunnen worden uitgekeerd indien het beleggingsrendement minimaal gelijk is aan de rekenrente vermeerderd met de inflatievoet danwel de groei van de regelingslonen is juist. De suggestie van de Raad om in de memorie van toelichting op deze problematiek in te gaan hebben wij overgenomen.

Hier blijkt overigens weer dat de voorgestelde wetgeving diep ingrijpt in de autonomie van de pensioenfondsen. Zij roept hiermede een nieuwe bureaucratie in het leven voor de oplossing van problemen die de pensioenfondsen zeer goed zonder de genoemde regeling zelf kunnen oplossen, onder toezicht van de Verzekeringskamer. Betrokkenen zullen zich daarbij op verwachtingen baseren en niet op cijfers uit het verleden.

8. De franchise van 15 procent welke is neergelegd in artikel 5, eerste lid, ten eerste, wordt in de memorie van toelichting op uiteenlopende wijzen toegelicht. Allereerst wordt betoogd (bladzijde 7) dat deze franchise gebruikt kan worden bij stijging van het loonniveau, het optreden van inflatie en dergelijke. In die gevallen evenwel geldt, als de Raad zich niet vergist, de regeling van artikel 8, vierde lid, waaraan in het voorgaande punt aandacht is besteed. Maar het percentage leent zich er ook toe, aldus de memorie van toelichting (ibidem), «om rekening te houden met de mate van risico's verbonden aan het houden van beleggingen». De Raad kan zich indenken dat, indien bepaalde beleggingen onverwacht in waarde stijgen (aandelen, onroerend goed), dat in de optiek van de bewindslieden zou bijdragen tot een duurzaam vermogensoverschot. Bij een waardedaling van de beleggingen in kwestie zou dat vermogensoverschot evenwel kunnen dalen. Het gaat daarbij, zo meent het college, niet om gerealiseerde winsten en verliezen, maar om tussentijdse waardeschommelingen. In verband hiermee is bij het college de vraag gerezen of de realisatie van een vermogenstekort in enige jaren geen reden zal moeten zijn voor een compenserende terugbetaling van de in het verleden betaalde heffingen over de vermogensoverschotten.

8. De Raad stelt voorts aan de orde de franchise van 15 percent welke is opgenomen in artikel 5, eerste lid, van het voorstel van wet. De Raad merkt terecht op dat in de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat deze franchise kan worden gebruikt bij stijging van het loonniveau, het optreden van inflatie en dergelijke. Dat hiervoor ook de regeling van de rekenrente kan worden gebruikt, zoals de Raad opmerkt, is juist. Beide componenten strekken ertoe de pensioenfondsen ruimte te bieden om de gevolgen van niet te voorziene ontwikkelingen in loonniveau, inflatie en dergelijke op te vangen.

Voorts wijst de Raad op de mogelijkheid dat bepaalde beleggingen in de loop van de tijd in waarde kunnen variëren. Het gaat hierbij om niet gerealiseerde tussentijdse waardeveranderingen. In dit verband vraagt de Raad zich af of een in enig jaar gerealiseerd vermogenstekort geen reden zal moeten zijn voor een compenserende terugbetaling van in het verleden betaalde heffingen.

De Raad gaat bij zijn vraagstelling naar ons oordeel voorbij aan het karakter van de voorgestelde heffing. De door de Raad gesuggereerde regeling past heel goed bij een heffing die het karakter van een winstbelasting draagt. De bij het onderhavige voorstel van wet voorgestelde regeling ontbeert echter geheel het karakter van een winstbelasting. Zoals hiervoor reeds is aangegeven, kan de voorgestelde regeling worden gekenschetst als een geheel eigensoortige heffing waarin naar ons oordeel geen regeling voor compenserende terugbetalingen van in het verleden betaalde heffing over vermogensoverschotten past.

9. De Raad mist in de memorie van toelichting een uiteenzetting

9. Aan de aanbeveling van de Raad om in de memorie van

inzake het overleg dat is gevoerd met de organisaties van pensioenfondsen. Voor de ondernemingspensioenfondsen, zo heeft de Raad uit perspublikaties afgeleid, is overleg gepleegd met de Stichting Eigen Risicodragende Ondernemingspensioenfondsen en voor wat de bedrijfspensioenfondsen betreft met de Vereniging van Bedrijfspensioenfondsen. Eveneens heeft de Raad uit perspublikaties afgeleid dat op enig ogenblik de Vereniging voor Bedrijfspensioenfondsen het overleg heeft verlaten en dat dit overleg daarna alleen met de eerdergenoemde stichting is voortgezet. De Raad beveelt aan in de memorie van toelichting over dit overleg en over eventueel overleg met de publiekrechtelijke pensioenfondsen verslag uit te brengen.

Voorts heeft het college een advies van de Verzekeringskamer met betrekking tot het thans voorliggende wetsvoorstel gemist. Het vragen van een dergelijk advies zou niet hebben misstaan, ook al is de Raad zich ervan bewust dat de Verzekeringskamer wel geadviseerd heeft ter zake van het Voorontwerp betreffende wijziging van het fiscale regime voor onderhoudsvoorzieningen en spaarvormen alsmede voor verzekeraars en pensioenlichamen, waarin nog sprake was van de heffing van vennootschapsbelasting bij de fondsen. De voorgestelde wetgeving brengt immers mee dat zowel de fiscus als de Verzekeringskamer – met geheel verschillende uitgangspunten – het beleid der fondsen beïnvloeden ten aanzien van premieheffing, uitkeringen en reservevorming.

Van het hiervoor in punt 4 vermelde, voor de onderhavige materie zeer relevante rapport van de Sociaal-Economische Raad wordt – ten onrechte naar de mening van de Raad – in de memorie van toelichting geen gewag gemaakt.

10. Het is de Raad opgevallen dat volgens de waarderingsregels neergelegd in artikel 7, eerste lid, onder a, voor de rentedragende schuldverordeningen geen rekening mag worden gehouden met eventuele voorzieningen voor dubieuze debiteuren. Deze kunnen toch niet geheel uitgesloten zijn, ook

toelichting een uiteenzetting op te nemen van het overleg dat is gevoerd met de organisaties van pensioenfondsen hebben wij gehoor gegeven.

De Raad merkt op dat het niet zou hebben misstaan met betrekking tot het thans voorliggende wetsvoorstel de Verzekeringskamer om advies te vragen. Zoals de Raad zelf al opmerkt, heeft de Verzekeringskamer wel een advies uitgebracht ter zake van het Voorontwerp betreffende wijziging van het fiscale regime voor onderhoudsvoorzieningen en spaarvormen alsmede voor verzekeraars en pensioenlichamen. In dit advies van de Verzekeringskamer, dat was uitgebracht terzake van het voorstel de pensioenfondsen aan de heffing van de vennootschapsbelasting te onderwerpen, heeft de Verzekeringskamer naar ons oordeel haar standpunt omtrent het opleggen van fiscale maatregelen aan pensioenfondsen voldoende duidelijk verwoord. Een nader advies omtrent de thans voorgestelde regeling, over welke regeling intensief overleg heeft plaatsgevonden met een aantal fondsen, leek ons dan ook niet nodig.

Ten slotte merkt de Raad in dit punt op, dat naar zijn mening ten onrechte in de memorie van toelichting geen gewag is gemaakt van het in punt 4 vermelde rapport van de Sociaal-Economische Raad.

In punt 4 zijn wij reeds ingegaan op de door de Raad aangehaalde conclusie uit dit rapport. Wij voegen daar nog aan toe dat op bladzijde 37 van het rapport wordt vermeld dat de berekeningen die aan de conclusie ten grondslag liggen, zeer globaal zijn en de grote verschillen in pensioenregelingen en vermogensposities van de fondsen niet tot uitdrukking brengen. Het onderhavige wetsvoorstel grijpt daarentegen juist aan bij de specifieke positie van de individuele fondsen. Om die reden achten wij het niet opportuun in de memorie van toelichting in te gaan op het genoemde advies.

10. De Raad wijst er op dat ingevolge de waarderingsvoorschriften bij rentedragende schuldvorderingen geen rekening mag worden gehouden met het feit dat het eventueel een vordering op een dubieuze debiteur kan betreffen.

Deze opmerking van de Raad heeft ons aanleiding gegeven tot nadere

al plegen de pensioenfondsen in het algemeen sterk risicomijdend te beleggen in vorderingen op de overheid en overheidsinstanties. Ook mist de Raad in de desbetreffende regels een bepaling inzake de valuta-omrekening ter zake van activa in het buitenland. Er zijn ook pensioenfondsen die uitgaven en ontvangsten in vreemde valuta hebben. Ook hieraan is geen aandacht besteed.

bezinning op dit punt. Weliswaar plegen pensioenfondsen, zoals de Raad zelf al opmerkt, sterk risicomijdend te beleggen maar niet uitgesloten is dat een pensioenfonds met een dubieuze debiteur wordt geconfronteerd. Ook bij de verslaglegging aan de Verzekeringskamer is in de daarvoor bestemde staten voorzien in deze mogelijkheid. Wij hebben dan ook gemeend artikel 7, eerste lid, onderdeel a, van het voorstel van wet dientengevolge te moeten aanpassen.

Voorts mist de Raad in de voorgestelde regeling een bepaling inzake valuta-omrekening ter zake van activa in het buitenland. Naar ons oordeel is een dergelijke bepaling niet noodzakelijk. Op grond van de voorgestelde regeling dient het vermogensoverschot op een vaste peildatum te worden bepaald. Eventuele beleggingen uitgedrukt in buitenlandse valuta dienen in aanmerking te worden genomen naar de koers van de valuta op de peildatum omgerekend in Nederlandse guldens. Wat betreft de in artikel 7 opgenomen waarderingsvoorschriften voor onroerende goederen en aandelen zij nog het volgende opgemerkt. Voor de daar bedoelde historische aanschaffingsprijs dan wel voortbrengingskosten dient te worden uitgegaan van de waarde in Nederlandse guldens volgens de koers van de valuta op de datum van aanschaffing of voortbrenging. Wat betreft de bij deze voorschriften bedoelde waarde in het economische verkeer bij het begin van een tijdvak, dient te worden uitgegaan van de waarde in Nederlandse guldens volgens de koers van de valuta op de datum waarop het tijdvak begint.

11. De Raad vraagt zich af of het wetsvoorstel niet de mede-ondertekening behoeft van de bewindslieden van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De Raad wijst erop, dat de Verzekeringskamer, die er juist op moet toezien dat er niet te weinig vermogen in de fondsen aanwezig is, nauwe banden onderhoudt met genoemd ministerie. Bovendien vormt verbetering van de pensioenen op de wijze die het wetsvoorstel nastreeft dan wel premiewijziging die eveneens door het wetsvoorstel wordt beïnvloed, een onderdeel van het inkomensbeleid dat tevens tot het terrein van genoemd ministerie behoort. Het college meent dat een ingreep in het

11. De Raad vraagt zich af of het voorstel van wet geen mede-ondertekening behoeft van de bewindslieden van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Hiertoe voert de Raad als argument aan dat de Verzekeringskamer nauwe banden onderhoudt met bedoeld ministerie, alsmede dat de effecten die voortvloeien uit het wetsvoorstel onderdeel vormen van het door dat ministerie gevoerde inkomensbeleid.

Wij menen de vraag van de Raad ontkennend te mogen beantwoorden. Zoals de Raad terecht opmerkt moet de Verzekeringskamer er op toezien dat er niet te weinig vermogen in de fondsen aanwezig is. Deze taak van de Verzekeringskamer

beleid van de pensioenfondsen zoals door het wetsvoorstel veroorzaakt, niet buiten de mede-verantwoordelijkheid van genoemde bewindslieden plaats mag hebben. Het college verwijst hierbij tevens naar de brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 11 april 1989 (kamerstukken II 1988/89, 20 640, nr. 3).

is neergelegd in de Pensioen- en spaarfondsenwet die behoort tot de competentie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De onderhavige regeling heeft een geheel ander uitgangspunt. Zij beoogt het vormen en instandhouden van duurzame vermogensoverschotten door pensioenfondsen tegen te gaan. De uitvoering van de regeling is opgedragen aan de belastingdienst. De Verzekeringskamer heeft in dezen dan ook geen taak. Het voorstel vormt ook geen onderdeel van het inkomensbeleid.

12. In de begroting van de budgettaire opbrengsten wordt ervan uitgegaan dat onder de dreiging met de «eigensoortige» heffing de pensioenfondsen er reeds in 1990 toe zullen overgaan – indien daartoe *inderdaad aanleiding zou zijn – om* premies te verlagen c.q. te restitueren dan wel uitkeringen te verhogen. Op deze zaken oefent, zoals bekend, de Verzekeringskamer een repressief toezicht uit. Echter eerst in 1995 kan van een heffing sprake zijn. Het is dan ook niet aannemelijk dat de fondsen terstond aan de slag zullen gaan in de door de bewindslieden gewenste zin. Zij kunnen stellig nog enkele jaren afwachten om te zien of de veronderstelde vermogensoverschotten inderdaad dan nog aanwezig zullen zijn, ook als zij niet tot premieverlaging c.q. restitutie dan wel uitkeringsverhoging komen. Afgezien daarvan komt het de Raad evenwel twijfelachtig voor of het schatten van ontvangsten voor de fiscus uit hoofde van de voorgenomen wetgeving inderdaad met enige minimale betrouwbaarheid mogelijk is. Deze extra baten moeten immers met name binnenkomen via de omweg van de premieheffing volksverzekering, de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting zodat de bepaling van tijdstip en omvang van deze extra baten van vele onzekere factoren afhankelijk is.

Voorts merkt het college op dat de onderhavige wetgeving niet anders betekent dan dat bepaalde toekomstige baten voor de fiscus meer naar het heden worden verschoven zodat er hoogstens van rentebesparing sprake kan zijn. De Raad heeft er in het voorgaande op gewezen dat de vorming van belangrijke permanent overbodige tegoeden bij de fondsen onwaarschijnlijk is. Voorts bevreemdt het de Raad dat de memorie van toelichting geen inzicht

12. Hoewel er eerst in 1995 sprake kan zijn van een heffing, is in de budgettaire paragraaf van de memorie van toelichting, aldus de Raad, aangenomen dat de fondsen waarbij daartoe aanleiding zou *bestaan reeds vanaf* 1990 tot premieverlaging zullen overgaan. De Raad acht dit niet aannemelijk en stelt dat de fondsen nog enkele jaren zullen afwachten om te zien of de veronderstelde vermogensoverschotten dan inderdaad nog aanwezig zullen zijn.

Naar aanleiding hiervan merken wij op dat de veronderstelling dat fondsen die over vermogensoverschotten beschikken reeds direct tot premieverlaging zullen overgaan (in de memorie is ervan uitgegaan dat dit reeds in 1989 geschiedt), is gebaseerd op de overweging dat pensioenfondsen veelal een geleidelijke aanpassing van het premiepercentage verkiezen boven een abrupte aanpassing. Die voorkeur zal er vermoedelijk toe leiden dat «overschotfondsen» die door middel van premieverlaging heffing willen voorkomen, de premie in een aantal stappen zullen verlagen in plaats van met die verlaging zo lang mogelijk te wachten en deze dan in één keer volledig te realiseren. Dit geldt zowel voor fondsen die door middel van premieverlaging hun overschot aan het eind van het jaar 1994 kunnen hebben weggewerkt, als voor fondsen die alleen heffing kunnen voorkomen door de premie met ingang van 1994 op nihil te stellen.

Het komt de Raad twijfelachtig voor of het schatten van de ontvangsten voor de fiscus uit het voorstel met enige minimale betrouwbaarheid mogelijk is, omdat de extra baten met name binnen moeten komen via de omweg van de premieheffing volksverzekering, de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting.

geeft in de aanwezige vermogensoverschotten welke door de «eigensoortige» heffing zouden moeten worden getroffen, maar wel een uiteenzetting geeft van de baten voor de schatkist welke van het wetsvoorstel, wet geworden, kunnen worden verwacht.

Het feit dat de opbrengsten waarschijnlijk vooral langs de omweg van verlaging van pensioenpremies zullen worden gerealiseerd, rechtvaardigt onzes inziens niet de door de Raad geuite twijfel over de raming. Het effect van een verlaging van pensioenpremies op de opbrengst van de belastingen en van de premies volksverzekering verloopt immers langs dezelfde weg als het effect van een stijging van het loon- en winstinkomen, waarvoor vaker ramingen worden gemaakt.

De stelling van de Raad dat de onderhavige wetgeving niet anders betekent dan dat toekomstige baten voor de fiscus meer naar het heden worden verschoven, gaat ervan uit dat – in afwijking van de huidige situatie – alle fondsen hun premiestelling of de toekenning van rechten in de toekomst zodanig zullen aanpassen dat er van vermogensoverschotten geen sprake meer zal zijn. Zoals wij onder punt 2 hebben aangegeven, zal dit onzes inziens niet het geval zijn.

Ook voor onze reactie op de opmerking van de Raad dat het hem bevreemdt dat de memorie van toelichting geen inzicht geeft in de aanwezige vermogensoverschotten, maar wel een uiteenzetting bevat van de budgettaire baten van het wetsvoorstel, mogen wij verwijzen naar hetgeen wij onder punt 2 over deze overschotten hebben opgemerkt.

13. Terecht brengt de memorie van toelichting naar voren (bladzijde 5) dat de vraag centraal staat wat onder een vermogensoverschot moet worden verstaan. Dat vermogensoverschot wordt gedefinieerd als dat deel van het vermogen dat overblijft, nadat de schulden op de bezittingen in mindering zijn gebracht. Behalve «normale» schulden heeft een fonds verplichtingen jegens de pensioengerechtigden, maar deze laatste «schulden» hebben een bijzonder karakter en betreffen in feite aanspraken jegens het fonds tot uitkering van pensioen. Veelal is het fonds immers bevoegd deze aanspraken te reduceren, als de middelen van het fonds niet voldoende zijn tot dekking van de verplichtingen van het fonds, zoals die in de reglementen zijn vastgelegd. Het verdient derhalve de voorkeur te spreken van aanspraken op pensioen. De Raad acht het niet bij voorbaat uitgesloten dat evenals over de waarde van de activa ook

13. De Raad geeft er de voorkeur aan te spreken van aanspraken op pensioen in plaats van schulden die verband houden met pensioenregelingen of regelingen voor vervroegde uittreding. Dit in verband met het feit dat de verplichtingen van het fonds jegens de gerechtigden schulden zijn met een bijzonder karakter. Deze schulden betreffen aldus de Raad in feite aanspraken jegens het fonds tot uitkering van pensioen.

De term aanspraken op pensioen wordt naar ons oordeel met name vanuit de pensioengerechtigden gebruikt om aan te duiden dat men een zeker recht heeft op een pensioenuitkering. De voorgestelde regeling richt zich echter tot de pensioenfondsen in welk verband naar onze mening beter kan worden gesproken van schulden. De suggestie van de Raad hebben wij dan ook niet overgenomen.

Voorts wijst de Raad erop dat bij de bepaling van de omvang van het vermogensoverschot geschillen

over de vaststelling van de omvang van deze aanspraken en daardoor ook over de omvang van het vermogensoverschot geschillen kunnen rijzen met de aanslagregelende inspecteur. Een dergelijk geschil kan aan de belastingrechter worden voorgelegd, maar brengt desondanks onzekerheid mee voor de pensioenfondsen omtrent de vraag of zij al dan niet door de «eigensoortige» heffing zullen worden getroffen. Zij kunnen niet steeds duidelijkheid hebben over de vraag of zij in voldoende mate de door de bewindslieden gewenste maatregelen hebben getroffen dan wel hierin misschien te ver zijn gegaan. De Raad acht zulks een onwenselijk bijverschijnsel van de voorgenomen wetgeving. Het gevolg van het voorstel is dat de fiscus zich moet gaan bezighouden met zaken die in feite beter aan de fondsbesturen kunnen worden overgelaten.

Gezien de in het wetsvoorstel gehanteerde definitie van het begrip vermogensoverschot acht de Raad het van groot belang dat de memorie van toelichting zich uitlaat over de vraag of en in hoeverre ingegane pensioenen nog waarde- dan wel welvaartsvast gehouden kunnen worden. De Raad verwijst naar de uitspraken in de memorie van toelichting dat eventuele voornemens of toezeggingen tot welvaartsvastheid dan wel waardevastheid geen rol mogen spelen bij de berekening van het vermogensoverschot. Daarbij wijst het college op het bestaan van cao's, volgens welke de fondsen die het aangaat gehouden zijn de post-actieven te laten delen in de loonsverhogingen welke met de werknemers worden overeengekomen.

De Raad acht het van belang er nog op te wijzen dat, terwijl in artikel 8, eerste lid, gesproken wordt van «schulden die verband houden met een pensioenregeling of een regeling voor vervroegde uittreding», in artikel 8, tweede lid, weer wordt gesproken van «pensioenverplichtingen». In beide gevallen zal het toch gaan om aanspraken op pensioen dan wel op VUT-uitkeringen.

kunnen rijzen tussen de aanslagregelende inspecteur en het pensioenfonds. Ondanks het feit dat een dergelijk geschil aan de belastingrechter kan worden voorgelegd brengt dit voor de pensioenfondsen onzekerheid mee. Deze laatsten zullen aldus de Raad niet steeds duidelijkheid hebben over de vraag of zij al dan niet in de heffing zullen worden betrokken, hetgeen de Raad een onwenselijk bijverschijnsel van de voorgestelde regeling acht.

Het feit dat een belastingplichtige bij een geschil dat aan de rechter is voorgelegd gedurende een bepaalde tijd in onzekerheid verkeert omtrent de vraag of en zo ja, voor welk bedrag hij in de belastingheffing zal worden betrokken is een verschijnsel dat inherent is aan iedere fiscale regeling. Het is derhalve geen specifiek verschijnsel van de voorgestelde regeling. Juist met het oog op voorkoming van door de Raad bedoelde geschillen zijn in het voorstel van wet uitgebreide waarderingsvoorschriften voor activa en passiva opgenomen.

Vervolgens acht de Raad het van groot belang dat in de memorie van toelichting wordt ingegaan op de vraag of en in hoeverre ingegane pensioenen nog waarde- dan wel welvaartsvast kunnen worden gehouden. De Raad wijst hierbij op het bestaan van cao's, volgens welke de fondsen die het aangaat zijn gehouden de post-actieven te laten delen in loonsverhogingen welke met werknemers worden overeengekomen.

Ten aanzien van de ingegane pensioenen kan het in latere jaren waarde- dan wel welvaartsvast houden, naast aanwending van de in die jaren eventueel te behalen overrendementen, onder meer geschieden door aanwending van de franchise van 15 percent. Bedoelde marge, zoals uit de memorie van toelichting blijkt, wordt immers gegeven in verband met mogelijke toekomstige verplichtingen ten gevolge van bij voorbeeld stijging van het loonniveau, inflatie en dergelijke. De marge is uitgedrukt in een percentage van de schulden die verband houden met een pensioenregeling of een regeling voor vervroegde uittreding, dus inclusief de schulden ter zake van de reeds ingegane pensioenen. Naar aanleiding van de suggestie van de Raad is de memorie van toelichting

met betrekking tot dit punt aangepast.

De Raad wijst erop dat in artikel 8, eerste lid, wordt gesproken van «schulden die verband houden met een pensioenregeling of een regeling voor vervroegde uittreding» terwijl in artikel 8, tweede lid, wordt gesproken van pensioenverplichtingen. De Raad neemt aan dat het *in beide gevallen gaat om* aanspraken op pensioen dan wel op VUT-uitkeringen.

Zoals hiervoor reeds is uiteengezet, achten wij het gebruik van de term aanspraken vanuit het pensioenfonds bezien niet juist. Wel kunnen wij de gedachte onderschrijven dat eenheid van terminologie in het eerste en tweede lid is gewenst. De opmerking van de Raad dat het in bedoeld tweede lid gaat om zowel pensioen- als VUT-uitkeringen kunnen wij bevestigen. Dit is voor ons aanleiding geweest om de bepaling van artikel 8, tweede lid, opnieuw te formuleren teneinde iedere onduidelijkheid op dit punt uit te sluiten.

14. De Raad vraagt in aansluiting op het voorgaande nog aandacht voor een ander punt. Artikel 8, tweede lid, rekent tot de schulden van het pensioenfonds de binnen zes maanden na het begin van het kalenderjaar toegekende verbeteringen van opgebouwde pensioenrechten. Deze toezeggingen vinden dus plaats na de peildatum en zullen normaliter niet op de balans van de peildatum kunnen worden opgevoerd, maar eerst op die van de volgende peildatum.

Dit brengt mee dat, in het geval er na afloop van een kalenderjaar verbeteringen worden toegekend, een buitencomptabele balans moet worden opgesteld om vast te stellen of inderdaad sprake is van een vermogensoverschot. Het komt de Raad voor dat zulks tot een verdere complicatie in het kader van de voorgestelde regeling zal leiden. Het gaat immers niet aan te veronderstellen dat de waarde van de activa in de periode na de peildatum niet veranderd zal zijn.

14. De Raad gaat nader in op de in artikel 8, tweede lid, voorgestelde regeling. Op grond van deze bepaling worden de binnen zes maanden na de peildatum toegekende rechten gerekend tot de op de peildatum bestaande schulden die verband houden met een pensioenregeling of een regeling voor vervroegde uittreding. De Raad is van oordeel dat in dergelijke gevallen een buitencomptabele balans moet worden opgesteld hetgeen de Raad als een verdere complicatie van de voorgestelde regeling voorkomt.

Allereerst zij er op gewezen dat de inlichtingenstaat die de situatie op de peildatum, (1 januari) betreft, pas in de maand oktober van het desbetreffende jaar dient te worden ingeleverd. De voorgestelde bepaling strekt ertoe pensioenfondsen in de gelegenheid te stellen rekening te houden met de binnen zes maanden na de peildatum toegekende verbeteringen van de op vorige jaren betrekking hebbende rechten. De praktische achtergrond hiervan is het feit dat de fondsen pas enige tijd na afloop van het kalenderjaar inzicht in hun financiële positie hebben en pas dan verbeteringen kunnen aanbrengen. Gezien de strekking van deze regeling is er naar onze mening geen aanleiding om waardeveranderingen in de activa in de periode na de peildatum in de beschouwing te betrekken.

15. De memorie van toelichting (bladzijde 21) bevat een uiteenzetting over de te verwachten extra werklast voor de belastingdienst. Deze laatste moet met veertig, naar de Raad meent, hooggekwalificeerde arbeidskrachten worden uitgebreid. Over de werklast voor het ministerie zelf wordt niet gesproken. Wat de werklast voor de rechterlijke macht betreft, spreekt de memorie van toelichting uit dat het effect daarop «verwaarloosbaar klein» zal zijn. Ook de pensioenfondsen zelf, niet minder dan 1100 in getal, zullen niet, aldus nog steeds de memorie van toelichting, met een verzwaring van de administratieve lasten van betekenis worden geconfronteerd. In dit verband wil de Raad erop wijzen dat door het ontbreken van overgangsrecht in het wetsvoorstel, in samenhang met het in artikel 7, tweede lid, voorgestelde fifo-systeem, de fondsen genoodzaakt kunnen worden tot recherches in de boekhouding om de aankoopdata terug te vinden van de activa die het aangaat. Dit kan grote administratieve inspanningen vergen.

Wat de dereguleringscriteria betreft, deelt de memorie van toelichting mee dat, gegeven de noodzaak in dezen tot regelgeving te komen, het wetsvoorstel in de gekozen opzet past in het beleid waarin terughoudendheid met regelgeving wordt betracht. De Raad beveelt aan bij de hier genoemde punten in de memorie van toelichting van minder optimistische verwachtingen uit te gaan. Er vindt immers een omvangrijke ingreep in het gedrag en beleid van de fondsen plaats; de uitwerking daarvan, zo het wetsvoorstel tot wet wordt verheven, op de werklast van het Ministerie van Financiën, de belastingdienst, de rechterlijke macht en de pensioenfondsen is met te grote onzekerheden omgeven dan dat het in dezen aan de dag gelegde optimisme goede grond heeft.

15. De Raad gaat in op de extra werklast voor de belastingdienst ten gevolge van dit wetsvoorstel en merkt op dat in de memorie van toelichting alleen wordt gesproken over de werklast van de belastingdienst en niet over die van het ministerie.

Wij wijzen erop dat de in de memorie van toelichting aangegeven extra werklast, zoals te doen gebruikelijk, mede de extra werklast voor de uitvoeringsdirecties van het Ministerie van Financiën zelf omvat. Overigens zij er op gewezen dat de extra werklast voor het Ministerie van Financiën zeer beperkt van omvang zal zijn; de uitvoering van de voorgestelde regeling zal geschieden door de belastingdienst, zodat het grootste deel van de extra werklast ook aan deze dienst moet worden toegerekend.

Voorts besteedt de Raad aandacht aan de passage uit de memorie van toelichting waarin wordt aangegeven dat de pensioenfondsen ten gevolge van dit wetsvoorstel niet zullen worden geconfronteerd met een verzwaring van betekenis van de administratieve lasten. De Raad wijst erop dat door het ontbreken van overgangsrecht de fondsen, ten gevolge van het in artikel 7, tweede lid, voorgestelde fifo-systeem zich genoodzaakt kunnen zien tot recherches in hun boekhouding hetgeen grote inspanningen met zich kan meebrengen.

Wij hebben onderkend dat dit tot recherches kan leiden. Dat daarmede grote administratieve inspanningen zullen zijn gemoeid valt naar ons oordeel echter in z'n algemeenheid niet te verwachten. Ten slotte geeft de Raad wat betreft de dereguleringscriteria in overweging in de memorie van toelichting van minder optimistische verwachtingen uit te gaan. De Raad meent dat de uitwerking van het wetsvoorstel op de werklast voor alle betrokkenen met te grote onzekerheden is omgeven om het in de memorie van toelichting aan de dag gelegde optimisme te rechtvaardigen.

Wij zien onvoldoende gronden om de opvatting van de Raad dat er sprake zou zijn van grote onzekerheden in de werklast te kunnen onderschrijven. In dit verband mogen wij verwijzen naar onze eerder in dit nader rapport gemaakte opmerkingen over de (beperkte) te verwachten inspanningen die van de betrokkenen zullen worden gevraagd.

De Raad van State heeft blijkens het vorenstaande bezwaar tegen zowel de vorm als de inhoud van het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten

Er is onzes inziens dan ook geen aanleiding om de memorie van toelichting op dit punt aan te passen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt een redactionele verbetering in de memorie van toelichting aan te brengen.

Daartoe gemachtigd door de ministerraad mogen wij U verzoeken het gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting met de bijlage aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Financiën,
H. O. C. R. Ruding

De Staatssecretaris van Financiën,
H. E. Koning