

T.a.v. Ministerie van Financiën

Betreft: Consultatie fiscaal verdragsbeleid en aanwijzing van laag belastende staten

Pedreguer Spanje, 19 oktober 2018.

Geachte mevrouw, mijnheer,

Wij willen u attent maken op de problematiek die zich voordoet bij de invoering van nieuwe belastingverdragen voor gepensioneerde emigranten. Onderstaand een uitleg van de situatie en een voorstel.

Overgangsregeling voor (pensioen)emigranten t.a.v. toewijzing heffingsrecht over pensioenen in belastingverdragen

1. Situatie

Volgens de Notitie Fiscaal Verdragsbeleid 2011 streeft Nederland bij nieuwe en te wijzigen belastingverdragen naar bronstaatheffing over pensioenen waarvan de opbouw in Nederland fiscaal gefacilieerd was. Daaronder worden mede lijfrente, sociale zekerheidspensioenen (AOW) en sociale zekerheids/uitkeringen begrepen. Achtergrond daarvan is dat de fiscale voordelen die door Nederland zijn toegekend bij opbouw tijdens werken en wonen in Nederland, Nederland die niet wil verliezen ingeval iemand als gepensioneerde buiten Nederland woont of is gaan wonen. Dit uitgangspunt, hoewel strijdig met het primaire beginsel van het OECD modelverdrag dat wijst op woonstaatheffing over pensioenen omdat pensioenimmigranten van de publieke voorzieningen van hun woonstaat gebruik maken, is in het parlement breed aanvaard. In na 2000 gewijzigde verdragen komt het dan ook vrijwel steeds naar voren, zij het dat er uitzonderingen zijn die voortvloeien uit de omstandigheid dat een verdrag uiteraard de resultante van onderhandeling is van twee partijen. Zo wordt tot een bepaald maximum of in een bepaalde verdeling wel aanvaard dat er mede sprake is of blijft van woonstaatheffing over pensioenen.

2. Beschouwing

Het beleid om tot bronstaatheffing te komen wordt door de VBNGB als zodanig aanvaard, maar gewezen wordt op de wenselijkheid overgangsrecht in te voeren voor reeds buiten Nederland wonende gepensioneerden met een Nederlands pensioen. Naar onze mening is daaraan onvoldoende aandacht besteed bij de parlementaire behandeling van de notitie internationaal fiscaal verdragsbeleid.

Voor pensioenemigranten is overgang op Nederlandse bronstaatheffing vaak financieel zeer ongunstig, zeker als het de hogere pensioeninkomens betreft, vanwege hogere Nederlandse belastingtarieven vergeleken met die van de woonstaat. Dit valt per woonstaat te illustreren aan de hand van rekenvoorbeelden en (soms schrijnende) klachten over inkomensachteruitgang van pensioenemigranten bij de VBNGB.

Dit is in de discussie over het in het begin van dit decennium gewijzigde verdrag met Duitsland wel gebleken, waar pas in een laat stadium van parlementaire behandeling een, overigens in duur en financiële betekenis vrij beperkte, overgangsregeling voor de heffing op pensioenen getroffen werd. In andere gevallen zijn al in de onderhandelingsfase met de wederpartij ruimere (levenslange) overgangsregelingen getroffen (Noorwegen, Curaçao en VK bijvoorbeeld) die tot tevredenheid zijn van de gepensioneerden die al buiten Nederland woonden.

In de overheidsvoorlichting wordt door de Nederlandse overheid vaak benadrukt dat de potentiële emigrant zich goed moet laten voorlichten over alle, daaronder ook de fiscale en financiële, aspecten van een voorgenomen emigratie, rekening houdende met nationale wetgeving en verdragen. Velen van onze achterban van (soms: vervroegd) gepensioneerden hebben dat dan ook gedaan in het vertrouwen dat de regels uit het belastingverdrag met hun bestemmingsland gehandhaafd zullen blijven. Dit wil niet zeggen dat hun emigratiebeslissing fiscaal geïnduceerd is. Uit emigratie-onderzoek komt steeds naar voren dat andere factoren dan financiële bij de meeste pensioenemigranten doorslaggevend zijn voor een emigratiebeslissing (en in geval van pensionerende grensarbeiders is die beslissing vaak al vroeg in het werkzame leven gemaakt). Een betrouwbare overheid zou met deze afwegingen en de financiële positie van pensioenemigranten in die zin rekening dienen te houden dat zij niet geconfronteerd worden met radicale financiële gevolgen van veranderingen in de heffingstoewijzing die zij niet konden voorzien. Zij hebben hun vaste uitgavenpatroon immers veelal afgestemd op een besteedbaar inkomen onder een bestaand belastingverdrag dat gold toen zij hun migratiebeslissing namen. In dat vaste uitgavenpatroon is meestal heel moeilijk wijziging aan te brengen omdat het vooral bepaald wordt door het wonen, de met de leeftijd oplopende kosten van zorg en het prijspeil van de gekozen woonplaats.

Ook in de Kamerstukken, zie bijv. brief nr. 24, 24 juni 2011, nr. 25087 TK, wordt al erkend dat de mogelijkheid opengehouden wordt overgangsrecht te formuleren in bovenbedoelde zin. En, zoals gezegd, de praktijk van afsluiten van nieuwe verdragen met bovengenoemde staten wijst dit ook uit. Weliswaar kan juridisch gezien geen beroep gedaan worden op een meestbegunstigingsrecht waaruit ons voorstel zou moeten voortvloeien, maar voor een pensioenemigrant is het nauwelijks te bevatten dat met de ene woonstaat een veel gunstiger, ook langer durende, overgangsregeling wordt getroffen dan met een andere en met weer andere geen enkele overgangsregeling. Dat komt over als overheidswillekeur bij gebrek aan transparantie over de criteria waaronder een overgangsregeling tot stand komt.

Ook zou voorkomen moeten worden dat de andere staat bepalend wordt voor de vraag of er een overgangsrecht komt, en de aard en inhoud daarvan. Voorts mag worden aangenomen dat behoud van woonstaatheffing in een overgangsregeling uit een bestaand verdrag in veel gevallen voor de wederpartij enige aantrekkingskracht heeft en de onderhandelingen op andere onderwerpen mogelijk kan versoepelen. De opmerkingen in de zojuist genoemde brief over de moeite die het kost tot bronstaatheffing over pensioenen in met name de verdragen met Frankrijk en Spanje te komen duiden daarop.

Onzes inziens dient het uitgangspunt te zijn dat steeds overgangsrecht wordt geformuleerd voor de heffing op pensioenen en socialezekerheidsprestaties bij gepensioneerden die voor afsluiting van een nieuw of vernieuwd belastingverdrag reeds geëmigreerd zijn vanuit Nederland (of steeds woonachtig waren buiten Nederland, zoals bij voormalige grensarbeiders mogelijk is), en wel om reden van criteria en omstandigheden die in het Rijksoverheidsbeleid algemeen aanvaard zijn.

- Juist doordat de overheid zo sterk in de eigen voorlichting benadrukt dat bij het nemen van een emigratiebeslissing goed rekening wordt gehouden met de bestaande nationale (van Nederland en het toekomstige woonland) en de internationale regelgeving voor belastingen en sociale zekerheid) worden daarmee bij pensioenemigranten verwachtingen geschapen omtrent continuïteit in de belastingheffing op lange termijn. Dit schept een aantal extra verplichtingen om daar in overgangsrecht rekening mee te houden.
- De inkomensgevolgen van verschuiving van woonstaat-naar bronstaatheffing over pensioenen zijn vaak voor substantiële groepen pensioenemigranten nadelig groot en dus onrechtvaardig. Onrechtvaardig ook omdat pensioenemigranten hun uitgavenniveau, dat voor een groot deel na emigratie vastligt, vaak moeilijk kunnen veranderen. Voor ingezetenen van Nederland wordt zorgvuldig gekeken hoe nadelige veranderingen van de belastingwetgeving zodanig beperkt kunnen worden via veranderingen tarieven e.d. dat deze aanvaardbaar blijven (d.w.z. dat een norm van slechts enkele procenten inkomensachteruitgang daarbij vaak gesteld wordt). Dat is onder meer mogelijk via het flexibele systeem van heffingskortingen, toeslagen, tegemoetkomingen en aftrekposten, en via andere overheidsmaatregelen (zoals in de sfeer van de BTW). Dat laatste is nu juist niet mogelijk bij de meeste pensioenemigranten.
- Er is gebleken dat in sommige vernieuwde belastingverdragen een ruimhartig overgangsrecht is geformuleerd voor de veranderde heffing op pensioenen, in andere een in termijn en inhoudelijk meer beperkt en in weer andere geen enkel overgangsrecht. Daarbij doet weinig ter zake dat sommige verdragen vernieuwd of tot stand gekomen zijn voor het toepasbaar worden van de Notitie Fiscaal Verdragsbeleid 2011 en andere daarna, aangezien het streven van de regering al lange tijd is op bronstaatheffing over pensioenen over te gaan. Ook omdat niet direct een relatie is te leggen met de verschillen in inkomensgevolgen voor pensioenemigranten bij overgang op bronstaatheffing in de diverse verdragen duidt dit erop dat niet voldaan is aan het vereiste van consistentie in beleid voor het overgangsrecht.

3. Voorstel

De VBNGB pleit in verband met het hiervoor, en vooral onder 1, 2 genoemde, voor levenslang overgangsrecht in nieuwe en te vernieuwen belastingverdragen voor toewijzing van het heffingsrecht over pensioenen (wetende dat voor overheidspensioenen vooralsnog het kasstaatbeginsel gold en zal blijven gelden). Gepleit wordt voor invoering van het beginsel dat de regeling van heffing over pensioenen uit het oude verdrag voor diegenen die al in de woonstaat wonen behouden blijft (zo lang ze voortgezet daar blijven wonen) dan wel dat zij een eenmalig keuzerecht krijgen voor heffing naar de regels van het oude of het nieuwe verdrag.

Dit overgangsrecht zou onder omstandigheden ook eenzijdig dienen te gelden voor emigranten met pensioen afkomstig uit Nederland, wonende buiten Nederland, in geval de andere staat niet soortgelijke rechten wil toekennen. Gezien de hierboven genoemde vernieuwde verdragen met drie staten (VK, Noorwegen en Curaçao) is een dergelijk overgangsrecht kennelijk goed uitvoerbaar. Het zal duidelijk zijn dat, gezien de hoge sterftekans van de groep pensioenemigranten, en nog afgezien van de invloed van hun mogelijk vertrek uit de woonstaat, de nadelige budgettaire gevolgen voor Nederland beperkt zullen zijn en vrij snel in de tijd afnemen.



Joan Busch

Voorzitter

joan.busch@vbngb.eu