

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. Daaronder worden mede lijfrente, sociale zekerheidspensioenen (als AOW) en sociale zekerheidsuitkeringen 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 V.K. 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.

3. Voorstel

De VBNGB pleit voor levenslang overgangsrecht in 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 zelfs onder omstandigheden eenzijdig kunnen gelden voor emigranten met pensioen afkomstig uit Nederland, wonende buiten Nederland, in geval de andere staat niet dezelfde rechten wil toekennen. Gezien de hierboven genoemde vernieuwde verdragen met drie staten is een dergelijk overgangsrecht kennelijk uitvoerbaar.