

Aanvullende pensioenen – Doeltreffendheid van het overheidsbeleid inzake sociale en fiscale stimulansen

Om de opbouw van aanvullende pensioenen aan te moedigen, voorziet de wetgever in sociale stimulansen (verlaagde sociale bijdragen) en fiscale stimulansen (onder andere voor 100 % fiscaal aftrekbare stortingen).

In 2019 waren er 3,8 miljoen mensen aangesloten bij aanvullende pensioenen, d.i. ongeveer 75 % van de totale beroepsbevolking, werknemers en zelfstandigen samen. De door de aangeslotenen verworven reserves beliepen 85,6 miljard euro.

Het Rekenhof stelt echter een grote ongelijkheid vast bij de spreiding van die reserves. Van de werknemers die de pensioenleeftijd naderen, heeft 10 % verworven reserves van maximum 443,8 euro voor hun loopbaan als werknemer, terwijl 10 % reserves heeft tussen 200.000 euro en 8 miljoen euro. In 2017 genoot 1 % van de gepensioneerden 20 % van het totaalbedrag van de gestorte aanvullende pensioenen, terwijl 70 % van de gepensioneerden samen 10 % van de gestorte aanvullende pensioenen ontving.

Het Rekenhof stelt enerzijds vast dat het aanvullend pensioen voor de meesten slechts een bescheiden aanvulling is op het wettelijke pensioen en anderzijds dat het overheidsbeleid aan een kleine groep rechthebbenden ruime mogelijkheden biedt om de sociale en fiscale druk te optimaliseren. Het ontbreken van een maximumbedrag in verschillende regelingen voor aanvullende pensioenen vermindert de facto het niveau van de sociale en fiscale lasten van de hoogste inkomens, wat verder gaat dan de expliciete wens van de wetgever.

Dat beleid van optimalisering van de inkomsten heeft een impact op de overheidsfinanciën. De theoretische inkomstenderving qua sociale bijdragen kan worden geraamd op 611,6 miljoen euro voor de werknemers en op 254,9 miljoen euro voor de zelfstandigen (gegevens 2018). Voor elk statuut heeft ongeveer 100 miljoen euro van die jaarlijkse inkomstenderving de opbouw van hoge aanvullende pensioenen in de hand gewerkt (via stortingen van meer dan 30.000 euro op jaarbasis). De fiscale impact kan bij gebrek aan indicatoren niet worden becijferd. In 2018 hebben de werkgevers en de ondernemingen met zelfstandige bedrijfsleiders voor 5,2 miljard euro aan stortingen voor aanvullende pensioenen gedaan. Een deel van die stortingen kan echter ten onrechte in mindering zijn gebracht op de belastbare grondslag van de vennootschapsbelasting.

De reguleringsmechanismen van dat overheidsbeleid worden immers noch op fiscaal, noch op sociaal vlak doeltreffend toegepast.

Op fiscaal niveau kan de FOD Financiën de 80 %-regel (die de aftrekbaarheid van de als beroepskosten gestorte premies beperkt) moeilijk controleren omdat een aantal parameters die

onontbeerlijk zijn voor de berekening ervan, nog altijd niet zijn vastgelegd bij koninklijk besluit. Deze oude regel, die moeilijk toe te passen en te controleren is, is niet meer geschikt voor de huidige situatie inzake aanvullende pensioenen. Nochtans had een ad-hocwerkgroep een vereenvoudigde versie voorgesteld in 2004.

Bovendien past de FOD Financiën niet doeltreffend de fiscale sanctie toe ingeval er geen aangifte (of een niet-conforme aangifte) wordt gedaan in DB2P, de door Sigedis beheerde databank inzake aanvullende pensioenen. De sanctie bestaat erin de aftrekbaarheid van de stortingen totaal te verwerpen, maar staat niet in verhouding tot de vastgestelde nalatigheid en treft niet noodzakelijk de in gebreke blijvende aangever. Daartoe zou de FOD Financiën bij Sigedis de gegevens moeten opvragen die nodig zijn om de sanctie te kunnen toepassen, maar dat gebeurt niet. In het algemeen heeft de FOD Financiën niet de nodige stappen gezet naar Sigedis en naar de werkgroep DB2P toe om de gegevens te verkrijgen aan de hand waarvan hij de aftrekbaarheid van de gestorte premies gericht zou kunnen controleren (opsporing van eventueel misbruik van de backservice, aparte gegevens over de winstdeelnemingen enz.).

Het Rekenhof beveelt de wetgever aan een regeling goed te keuren die de aftrekbaarheid van de stortingen beperkt. Die regeling moet eenvoudig zijn en afgestemd op de huidige situatie inzake aanvullende pensioenen. Daarnaast beveelt het de wetgever ook aan de huidige fiscale sanctie te vervangen door een administratieve sanctie die evenredig en makkelijker toe te passen is.

Het Rekenhof beveelt de FOD Financiën aan deel te nemen aan de technische werkgroep DB2P en te verduidelijken welke gegevens hij nodig heeft om zijn controles inzake aanvullende pensioenen uit te voeren.

Het reguleringsmechanisme op sociaal niveau, namelijk de Wijninckx-bijdrage (die erin bestaat een bijkomende bijdrage van 3 % toe te passen op de vermeerdering van de reserves van de aanvullende pensioenen in geval van een hoog aanvullend pensioen), faalt evenzeer. Als gevolg van een recente wijziging in de berekeningswijze ervan, zijn de ontvangsten uit sociale bijdragen gedaald. Bovendien moeten voortaan erg hoge verworven reserves worden gehaald om die bijdrage verschuldigd te zijn (voor een aangeslotene met 30 jaar anciënniteit belopen ze bijvoorbeeld nagenoeg een miljoen euro). In een dergelijke context is het ondoeltreffend om een bijdragepercentage van 3 % te handhaven. Als de klassieke socialebijdragepercentages zouden zijn toegepast in plaats van het percentage van 3 %, zou dat 53,3 miljoen euro aan bijkomende ontvangsten hebben opgeleverd voor het Globaal Beheer van de werknemers en 11,2 miljoen euro voor het Globaal Beheer van de zelfstandigen (gegevens 2019).

Het Rekenhof beveelt aan de klassieke socialebijdragepercentages toe te passen wanneer de Wijninckx-drempel wordt overschreden.

Die vaststellingen passen in een context van gebrek aan eenheid in het beheer van de gegevens over de aanvullende pensioenen. De gegevens over de toezeggingen, de premies en de reserves zitten in DB2P (beheerd door Sigedis); de gegevens over de betalingen van de prestaties zitten in het pensioenkadaster (beheerd door de Federale Pensioendienst). Er is geen koppeling tussen die twee databanken. Dit beheer door twee verschillende entiteiten is niet doeltreffend. In 2017 werd nagenoeg de helft van de in DB2P opgenomen verworven reserves niet aangegeven in het kadaster op het moment van de betaling.

Het Rekenhof beveelt de wetgever aan het beheer van alle gegevens over de aanvullende pensioenen (ook de gegevens over de betaling van de prestaties) toe te vertrouwen aan één enkele actor.