



> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Directie Directe
Belastingen**

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk
2021-0000016467

Uw brief (kenmerk)

Datum 5 februari 2021
Betreft Reactie schriftelijk overleg over samenloop loonbelasting
en inkomstenbelasting bij meerdere pensioenen

Geachte Voorzitter,

De vaste commissie voor Financiën heeft mij op 18 november 2020 een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd over mijn brief van 26 oktober 2020 met betrekking tot de samenloop tussen loon- en inkomstenbelasting in de situatie dat sprake is van meerdere pensioenen. Ik bied u hierbij mijn reactie aan.

Met vriendelijke groet,

de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingen

J.A. Vijlbrief

Reactie op vragen en opmerkingen van de vaste commissie voor Financiën over samenloop loon- en inkomstenbelasting bij meerdere pensioenen

Directie Directe Belastingen

Ons kenmerk
2021-0000016467

De leden van de fractie van de VVD begrijpen dat een inhoudingsplichtige geen rekening kan houden met andere inhoudingsplichtigen. De leden hechten er echter wel aan om aan te geven dat dit voor bijvoorbeeld ouderen met meerdere pensioenen kan leiden tot vervelende terugvorderingen. De leden delen de mening van het kabinet dat de communicatie richting belastingplichtigen dient te worden verbeterd waar mogelijk. Deze leden vragen welke stappen het kabinet gaat zetten in het verbeteren van de communicatie en om de Kamer te informeren over de gezette verbeterstappen in de communicatie. Ook de leden van de fractie van het CDA vragen hoe belastingplichtigen hierover geïnformeerd worden.

De Belastingdienst is bezig met verbetering in de communicatie richting belastingplichtigen over dit onderwerp op de reguliere communicatiekanalen zoals de website. In dit kader zijn in de afgelopen maanden reeds enkele pagina's op de website van de Belastingdienst aangepast waarin de mogelijke gevolgen worden geschetst als sprake is van AOW en een of meer andere uitkeringen en hoe deze gevolgen geminimaliseerd kunnen worden. De Belastingdienst beziet of er nog verdere verbeteringen doorgevoerd kunnen worden. De Sociale Verzekeringsbank informeert AOW-gerechtigden ook over dit onderwerp. Op de online AOW-aanvraag en de papieren AOW-aanvraag wordt expliciet aan AOW-gerechtigden gevraagd of zij willen dat de loonheffingskorting wordt toegepast. Bij deze vraag wordt de aanvrager voor een toelichting waarom de keuze van belang is en wat de gevolgen van deze keuze zijn, doorverwezen naar een pagina op www.svb.nl. Daarnaast staat in de AOW-toekenningsbeschikking informatie over de mogelijkheid om een voorlopige aanslag inkomstenbelasting aan te vragen. In de flyer bij de jaaropgave van 2020 (die begin 2021 wordt verstuurd) wordt ook expliciet aangegeven dat de AOW-gerechtigde na afloop van het jaar belasting mogelijk moet bijbetalen als zij in de loop van het jaar ook andere uitkeringen hebben ontvangen. De flyer benoemt vervolgens ook de mogelijkheid om de bijbetaling te kunnen spreiden door een voorlopige aanslag aan te vragen. Hierdoor betaalt de AOW-gerechtigde in de loop van het kalenderjaar elke maand al een deel van de extra verschuldigde belasting, in plaats van alles in één keer na afloop van het jaar. Overigens merk ik op dat als bij de AOW-uitkering de loonheffingskorting wordt toegepast en bij een aanvullend pensioen niet, en er geen sprake is van andere inkomsten of aftrekposten, pas hoeft te worden bijbetaald bij een aanvullend pensioen van ongeveer € 7.200 bij een alleenstaande AOW'er, en bij een aanvullend pensioen van ongeveer € 24.000 bij een AOW'er met partner (schijven en tarieven 2017).

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe vaak van elk van de drie mogelijkheden gebruikt wordt gemaakt. De leden van de fractie van de VVD refereren naar de drie mogelijkheden die ik in mijn brief van 26 oktober 2020 (Kamerstuk 2020Z19586) heb benoemd om het verschil tussen ingehouden loonbelasting en verschuldigde inkomstenbelasting te verkleinen. Bij de beantwoording van deze vraag is gekeken naar de groep belastingplichtigen die op 1 januari van een kalenderjaar AOW gerechtigd is en uit meer dan één bron inkomsten uit vroegere arbeid ontving en aangifte inkomstenbelasting deed. In de jaren 2017 tot en met 2019 bedroeg dit aantal ongeveer 2,2 miljoen. Voor 2017, het meest recente jaar waarin het aanslagproces voor deze doelgroep is afgerond en een definitieve aanslag is opgelegd, is gekeken naar het verschil tussen

ingehouden loonheffing en inkomensheffing. In onderstaande tabel is te zien dat bij 42% het bedrag aan inkomensheffing hoger was dan de loonheffing. Bij 23% is het verschil redelijk beperkt (< € 2.000). Bij 13% was het verschil groot (tussen de € 2.000 en € 7.000) en bij 5% zeer groot (meer dan € 7.000).¹ De grens van € 7.000 is genomen omdat dit ongeveer het maximale verschil is dat kan ontstaan als bij twee inkomensbronnen afzonderlijk loonheffing wordt geheven in plaats van gezamenlijk (AOW + pensioen dat in de hoogste schijf wordt belast). Daarboven moet er in ieder geval sprake zijn van andere oorzaken voor het verschil tussen inkomensheffing en loonheffing dan enkel het niet gezamenlijk heffen van AOW en pensioen(en).

Tabel 1 Inkomensheffing minus loonheffing

	2017 ²	2012
< € 0	58%	52%
€ 0 - € 2.000	23%	30%
€ 2.000 - € 7.000	13%	13%
> € 7.000	5%	5%

De eerste mogelijkheid om vanuit de Belastingdienst te voorkomen dat men bij de definitieve aanslag veel moet bijbetalen is het opleggen van een voorlopige aanslag aan het begin van het belastingjaar (een zogenoemde EVA), waardoor gedurende het belastingjaar al inkomensheffing betaald wordt die rekening houdt met de beide (of meer) inkomens. Bij de onderzochte totale groep van 2,2 miljoen AOW'ers met meer dan één inkomensbron die al gebruik maakten van EVA, bedroeg het percentage positieve³ EVA's 27%. Bij de groep met een verschil tussen inkomensheffing en loonheffing tussen € 2.000 en € 7.000, bedroeg dit percentage 63%. Bij een groter verschil dan € 7.000 was dit percentage 64%. In veel gevallen worden hoge bijbetalingen bij de definitieve aanslag op deze manier dus al voorkomen.

Een tweede mogelijkheid om hoge bijbetalingen bij de definitieve aanslag te voorkomen is het beperken van het toepassen van de loonheffingskorting tot één of bij geen van de inkomensbronnen. Uit onderzoek blijkt dat bij de totale groep van 2,2 miljoen AOW'ers met meer dan één inkomensbron in 89% van de gevallen door één uitkeringsinstantie de loonheffingskorting wordt toegepast. Bij 6% van deze groep wordt bij geen enkele uitkeringsinstantie de loonheffingskorting wordt toegepast. Bij 5% wordt echter door meer dan één uitkeringsinstantie de loonheffingskorting toegepast. Dit is niet overeenkomstig de wetgeving.⁴ In de communicatie wordt de belastingplichtige erop gewezen dat ze de loonheffingskorting maar bij één inhoudingsplichtige geldend mag maken. Bij de groepen met een verschil tussen inkomensheffing en loonheffing van € 2.000 - € 7000 dan wel meer dan € 7.000 is dit percentage (meer dan één keer loonheffingskorting laten toepassen) echter veel hoger, namelijk respectievelijk 13% en 18%. Als deze laatste groep de loonheffingskorting zoals is voorgeschreven op één inkomensbron zou laten toepassen, zou het verschil tussen loonheffing en inkomensheffing kunnen worden verkleind. Hierover worden belastingplichtigen geïnformeerd bij het aanvragen van de loonheffingskorting (via het formulier *Opgaaf gegevens voor de loonheffingen*). Over de derde

¹ In de tabel wordt de vergelijking gemaakt tussen 2017 en 2012. Hier kom ik in de latere antwoorden op terug.

² Door afronding komt de som van de percentages net niet uit op 100%.

³ Een positieve EVA heeft als gevolg dat belastingplichtige belasting moet betalen.

⁴ Zie artikel 23, tweede lid, Wet op de loonbelasting 1964.

mogelijkheid, het laten toepassen van een hoger belastingtarief door de inhoudingsplichtige, zijn geen gegevens bekend.

**Directie Directe
Belastingen**

Ons kenmerk
2021-0000016467

De leden van de fractie van de VVD vragen of ik bekend ben met het artikel uit Elsevier Weekblad 'Betere communicatie moet hoge belastingaanslag voor gepensioneerden voorkomen'. Ook vragen deze leden mij om te reageren op de in het artikel genoemde suggestie om op het loonbelastingformulier de mogelijkheid te geven aan gepensioneerden te kiezen voor het toepassen van het hogere belastingtarief. De leden van de fractie van het CDA stellen een soortgelijke vraag over de loonbelastingverklaring. Ik ben bekend met het artikel uit de Elsevier en de suggestie die daarin wordt geopperd. Ik wil vooropstellen dat de loonbelastingverklaring vormvrij is, zolang tenminste de verplichte werknemersgegevens⁵ worden vastgelegd. Het toevoegen van de mogelijkheid om het hogere belastingtarief (in 2021: 49,5%) toe te passen kan aldus door een inhoudingsplichtige op eigen initiatief worden toegevoegd. Daarmee komt dit praktisch gezien neer op de reeds bestaande, en in deze brief eerder vermelde mogelijkheid van een belastingplichtige om een inhoudingsplichtige te verzoeken een hoger belastingtarief in te houden. De Belastingdienst stelt een voorbeeldformulier (*Model opgaaf gegevens voor de loonheffingen*) beschikbaar, en gelet op het voorgaande is er geen aanleiding om dit voorbeeldformulier aan te passen. Ook dient hierbij te worden meegewogen dat de inhoudingsplichtige expliciet moet instemmen met het toepassen van het hogere tarief. Deze voorwaarde wordt gesteld omdat de belastingplichtige aan de inhoudingsplichtige vraagt om toepassing van een hoger belastingtarief dan de inhoudingsplichtige dient in te houden op grond van de toepasselijke loonbelastingtabel die in reguliere gevallen gehanteerd dient te worden, gelet op het van de inhoudingsplichtige ontvangen pensioen. Een inhoudingsplichtige zal ook afhankelijk zijn van de mogelijkheden die het salarissoftwarepakket hierin biedt. Indien inhoudingsplichtigen deze mogelijkheid kunnen en willen bieden, kunnen zij dit formulier zelf naar wens aanvullen. Hierbij merk ik ter volledigheid op dat, om zo accuraat mogelijk aan te sluiten bij de uiteindelijk verschuldigde belasting, het in te houden hogere belastingtarief casuïstisch is en per belastingplichtige verschillend kan uitpakken. Niet in alle situaties zal het toepassen van het hogere tarief goed aansluiten bij de uiteindelijk verschuldigde inkomensheffing. Mede hierom is in mijn brief van 26 oktober 2020 over dit onderwerp ook gewezen op de mogelijkheid om een voorlopige aanslag aan te vragen. Bij het aanvragen van een voorlopige aanslag kan rekening worden gehouden met de persoonlijke situatie van een belastingplichtige.

De leden van de fractie van het CDA vragen op welke wijze de belastingplichtige op de pensioeningangsdatum kan weten hoeveel loonbelasting de verschillende pensioenuitvoerders gaan inhouden. Allereerst wordt het indienen van de voorlopige aangifte voor belastingplichtigen zo makkelijk mogelijk gemaakt. De belastingplichtige hoeft niet zelf in te vullen hoeveel loonheffing er wordt ingehouden; dit wordt door de Belastingdienst bepaald aan de hand van de loonbelastingtabellen die door de inhoudingsplichtigen moeten worden toegepast. Eveneens wordt de mogelijkheid geboden om bepaalde gegevens uit een voorgaand jaar door de Belastingdienst voor in te laten vullen. Het betreft

⁵ Naam en voorletters, het Burgerservicenummer, adres, postcode en woonplaats, woonland en regio als de werknemer niet in Nederland woont, geboortedatum en of de werknemer de loonheffingskorting wil laten toepassen.

gegevens over een voorgaand jaar omdat de Belastingdienst nog niet over actuele inkomensgegevens van derden beschikt. Voor de actuele (inkomens)gegevens is de Belastingdienst ten behoeve van de voorlopige aangifte afhankelijk van de aanlevering hiervan door de belastingplichtige.

Overigens wordt aan deze doelgroep geautomatiseerd een voorlopige aanslag opgelegd als laatst vastgestelde definitieve aanslag (in 2021 is dat die over het belastingjaar 2019) leidde tot een te betalen bedrag. In dergelijke gevallen hoeven belastingplichtigen niet zelf een voorlopige aangifte in te vullen. De systematiek om geautomatiseerd een voorlopige aanslag op te leggen is het afgelopen jaar verbeterd zodat de voorlopige aanslag in meer gevallen geautomatiseerd wordt opgelegd en beter aansluit bij de uiteindelijk verschuldigde inkomensheffing.

Het proces van de voorlopige aanslag is continu onderwerp van verbetering en vernieuwing met als doel te bereiken dat zoveel mogelijk in de actualiteit belasting wordt geheven zodat het aantal te betalen aanslagen na afloop van het jaar wordt beperkt.

**Directie Directe
Belastingen**

Ons kenmerk
2021-0000016467

Hiernaast levert navraag bij pensioenuitvoerders op dat ongeveer zes maanden voor de AOW-gerechtigde leeftijd deelnemers worden geïnformeerd over de ingang van het pensioen en de verschillende keuzemogelijkheden. Als het pensioen wordt aangevraagd volgt een formele toekenningsbrief met een uitkeringsspecificatie. De uitkeringsspecificatie bevat de uitkering en de loonheffing en de vertaalslag naar het bedrag per loontijdvak (netto). De verschuldigde loonheffing is duidelijk zichtbaar op de uitkeringsspecificatie. Een uitvoerder die aangaf vooraf deze informatie niet te delen gaf aan wel na de eerste uitkering een specificatie te verstrekken. Zodoende is rond de eerste datum van uitbetalen duidelijk hoeveel loonheffing wordt ingehouden.

De leden van de fractie van het CDA komt de optie om de inhoudingsplichtige te verzoeken een hoger tarief in te houden voor als een meer theoretische optie want de meeste pensioenuitvoerders zijn hiertoe niet bereid. Navraag bij pensioenuitvoerders levert inderdaad het beeld op dat dit doorgaans niet actief wordt aangeboden. Wel informeren uitvoerders deelnemers over mogelijke naheffingen bij meerdere uitkeringen. Er zijn uitvoerders waar het wel mogelijk is om meer loonheffing in te laten houden als daarom wordt verzocht door de deelnemer. Overigens gaf een van de uitvoerders aan te verwachten dat dit probleem wat zal verminderen nu er vanaf 2020 geen vier schijven meer zijn in box 1 maar nog twee schijven voor belastingplichtigen die de AOW-gerechtigde leeftijd nog niet hebben bereikt en drie schijven voor belastingplichtigen die de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt.

De leden van de fractie van 50Plus geven aan dat het samenvoegen van (kleine) pensioenen van verschillende pensioenfonds in de afgelopen jaren fors is toegenomen waardoor het voorliggende probleem zich minder vaak voor zou doen. Zij geven echter aan dat de perceptie juist is dat dit vaker voorkomt dan in het verleden en vragen of deze perceptie klopt. Bij vergelijking van aangiftegegevens van AOW'ers uit 2012 en 2017 is dit niet terug te zien: het gemiddeld aantal inkomensbronnen is iets gestegen van 2,31 in 2012 naar 2,38 in 2017. Kantekening hierbij is dat AOW'ers die geen aangifte hebben gedaan buiten beschouwing zijn gelaten en dat het aantal AOW'ers dat aangifte doet fors is gestegen.

De leden van de fractie van 50Plus vragen of de gestage toename van de complexiteit van kortingen over de afgelopen tien jaar heeft bijgedragen aan een toename van het aantal gepensioneerd bij wie voorliggend probleem zich voordoet. Zij vragen of het kabinet hier cijfers over heeft en ook of er op grond van cijfers een causaal verband kan worden afgeleid tussen een toegenomen complex stelsel enerzijds en toename van het aantal bijbetalingen in de inkomstenbelasting anderzijds. Uit tabel 1 blijkt dat het percentage AOW'ers met een verschil tussen inkomensheffing en loonheffing boven de € 2.000 van 2012 op 2017 niet is gestegen. Wel is er een verschuiving te zien van de groep waarbij het verschil negatief is naar de groep waarbij het verschil tussen inkomensheffing en loonheffing tussen de € 0 en € 2.000 is. Of dit te wijten is aan een toename van de complexiteit van heffingskortingen valt niet te zeggen. Er kunnen andere oorzaken zijn die als gevolg hebben dat er een verschil ontstaat tussen ingehouden loonheffing en uiteindelijke verschuldigde inkomensheffing. Denk hierbij bijvoorbeeld aan ander inkomen en/of vermogen dat de belastingplichtige nog via de aangifte inkomstenbelasting moet verantwoorden. Wel is het zo dat inkomensafhankelijkheid van heffingskortingen ertoe leidt dat er eerder een verschil ontstaat tussen de loonheffing bij afzonderlijke heffing van AOW en pensioenen enerzijds en loonheffing bij gezamenlijke heffing anderzijds. Dit kan resulteren in zowel een bijbetaling als in een teruggaaf.

**Directie Directe
Belastingen**

Ons kenmerk
2021-0000016467

De leden van de fractie van 50Plus vragen welke redenen er volgens het kabinet zijn dat juist gepensioneerd in het buitenland onevenredig vaak met dit fenomeen te maken krijgen. Gevraagd wordt of er voor hen specifiek iets is veranderd in de wetgeving of in de dienstverlening door de Belastingdienst, waardoor een toename van het aantal klachten kan worden verklaard. Met ingang van 1 januari 2019 ontvangen buitenlandse belastingplichtigen het belastingdeel van onder andere de algemene heffingskorting niet meer via de loonheffing.⁶ Hiermee wordt juist voorkomen dat een groot aantal buitenlandse belastingplichtigen via de loonheffing te veel aan heffingskortingen ontvangt, waarop in de inkomstenbelasting geen of minder recht bestaat. Door onder andere deze heffingskorting alleen via de inkomstenbelasting toe te kennen, wordt deze toekenning beter gericht. Immers, via de inkomstenbelasting krijgen alleen die buitenlandse belastingplichtigen die daar recht op hebben het belastingdeel van de heffingskorting. Niet waarschijnlijk is dat een toename van het aantal klachten kan worden verklaard door een wijziging in de dienstverlening door de Belastingdienst. De Belastingdienst is continu bezig met het verbeteren van haar dienstverlening richting belastingplichtigen.

⁶ Met uitzondering van inwoners van België, Aruba en Suriname. Zij ontvangen sinds 1 januari 2020 het belastingdeel van de algemene heffingskorting weer via de loonheffing.