

Regeerakkoord 2017-2021: een andere kijk op het fiscaal pensioenkader

Inleiding

In het Regeerakkoord 2017-2021 heeft het kabinet aangegeven samen met sociale partners de stap te willen zetten naar een vernieuwd pensioenstelsel. Voortbouwend op de werkzaamheden en rapporten van de SER wil het kabinet het pensioenstelsel hervormen tot een meer persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling, waarbij de doorsneesystematiek wordt afgeschaft (SER variant IV-C).

Fundamentele wijzigingen van het pensioenstelsel zijn nagenoeg onmogelijk zonder wijzigingen in de fiscale (pensioen)regelgeving. Een gelijktijdige discussie biedt mijns inziens daarom ruimte om het pensioenstelsel en het fiscale stelsel beter op elkaar af te stemmen.

Het kabinet wil naar een degressieve pensioenopbouw met leeftijdsonafhankelijke premies en wil bezien of het fiscaal kader alleen nog op de pensioenpremie kan worden begrensd. De overgang naar een pensioenstelsel met een degressieve pensioenopbouw en waar een premieregeling (meer) de norm wordt roept de vraag op of en welke wijzigingen van het fiscale pensioenkader noodzakelijk zijn.

In dit essay analyseer ik de geldende fiscale pensioenwetgeving en onderzoek ik of en zo ja op welke punten aanpassing noodzakelijk is om de invoering van een nieuw pensioenstelsel mogelijk te maken.

Probleemstelling

Is aanpassing van de huidige fiscale pensioenregelgeving (Witteveen) nodig om het nieuwe pensioenstelsel te realiseren?

Afbakening

In dit essay onderzoek ik een fiscaal kader dat geschikt is voor een pensioenstelsel waar een premieregeling de norm wordt. Ik ben van mening dat de huidige pensioenambitie¹ ook leidend moet zijn voor het nieuwe fiscale kader. Het uitgangspunt van aanvullend pensioen op de AOW is dat alle werkenden een toereikend pensioen opbouwen om bij pensionering geen grote terugval hebben². Het doorvoeren van wijzigingen in het pensioenstelsel samen laten lopen met verdere versoering van pensioen ondermijnt naar mijn mening het vertrouwen en draagvlak.

Invoering van een systeem met degressieve opbouw leidt ertoe dat bij een gelijkblijvende premie de 45-plussers in de rest van hun carrière minder pensioen gaan opbouwen dan ze hadden voorzien. Het compenseren van dit toekomstige tekort “het overgangsprobleem” valt buiten de reikwijdte van dit essay.

De fiscale pensioenwetgeving (Witteveen) nu en in de toekomst

Huidig fiscale kader

Het huidige fiscale kader van pensioenen zoals beschreven in hoofdstuk IIB Wet op de Loonbelasting 1964 (Wet LB) gaat uit van de omkeerregel tot een pensioengevend loon van €103.317 in 2017. In de Wet LB zijn regels gesteld over de maximale jaarlijkse pensioenopbouw, de pensioenrichtleeftijd, de inbouw van een AOW-franchise, de maximale indexatie etc.

De fiscale pensioenwetgeving is sterk gericht op uitkeringsovereenkomsten³. Anders gezegd: uitkeringsovereenkomsten zijn de norm, ook voor premieovereenkomsten. Er wordt uitgegaan van een

¹ 75% van het gemiddelde salaris bij 40 dienstjaren

² Bevestigd in de Perspectiefnota Toekomst Pensioenstelsel van het kabinet d.d. 8-7-2016

³ Artikel 1 PW

systeem van gelijkblijvende opbouw hetgeen in een progressief premiestelsel voor beschikbare premieregelingen resulteert, omdat de individuele actuariële premie nu eenmaal oploopt naarmate men ouder wordt.

Bij de overstap naar een actuariel neutrale opbouw zou sprake zijn van een spiegeling ten opzichte van het huidige fiscale kader. Bij de uitkeringsovereenkomst wordt dan immers een degressieve opbouwstaffel geïntroduceerd en bij de premieovereenkomst een gelijkblijvende premie⁴.

Middelloonstelsel

Een op een middelloonstelsel gebaseerd ouderdomspensioen bedraagt per dienstjaar niet meer dan 1,875% van het pensioengevend loon. Voor wat betreft een middelloonregeling is de kostprijs op geen enkele manier fiscaal gereguleerd. Evenmin is bepaald op welke parameters of uitgangspunten de premie moet worden gebaseerd. Dit betekent bijvoorbeeld dat elke rente, hoe laag ook, fiscaal is toegestaan bij de bepaling van de pensioenpremie. De regels uit het FTK inzake kostendekkende premie hebben dan ook geen enkele fiscale waarde.

Beschikbare premiestelsel

De fiscale grenzen voor een premieovereenkomst staan in artikel 18a, derde lid Wet LB. Een op een beschikbare premiestelsel gebaseerd ouderdomspensioen wordt tijdsevenredig opgebouwd en bedraagt niet meer dan 75% van het gemiddeld pensioengevend loon. Door deze koppeling aan middelloonresultaat wordt de maximale premie afgestemd op de kostprijs van een middelloonregeling waarbij de kostprijs van de middelloonregeling dient te worden bepaald op basis van de uitgangspunten van artikel 18a, derde lid Wet LB. De voorwaarde voor *tijdsevenredige* opbouw belemmert een gelijkblijvende premie (een gelijkblijvende premie leidt de facto tot degressieve opbouw). De term tijdsevenredig zou ook zo geïnterpreteerd kunnen worden dat een gelijkblijvende premie ook zou zijn toegestaan, omdat de premie gedurende de tijd evenredig blijft. Echter, de lezing van de Belastingdienst is dat de term tijdsevenredig ziet op een gelijkblijvende uitkering, niet een gelijkblijvende premie⁵.

De bepalingen in de Wet LB inzake premieovereenkomsten zijn beperkt tot slechts enkele artikelleden. Om die reden publiceert de staatssecretaris van Financiën besluiten waarin nadere uniform toepasbare regels en premiestaffels zijn gegeven. Op dit moment is het Staffelbesluit van 20 januari 2017 van kracht. In het Staffelbesluit van 23 november 2017⁶ – inwerkingtreding 1 januari 2018 – zijn de premiestaffels aangepast aan het verhogen van de fiscale pensioenrichtleeftijd naar 68 jaar per 1 januari 2018.

De staffels geven het percentage van de pensioengrondslag aan dat op basis van een rekenrente van 4% binnen een leeftijdscohort van vijf jaar mag worden toegezegd als beschikbare premie. De leeftijdscohorten beginnen bij 15 jaar en eindigen bij 66 jaar. Staffel 1 begint bij 3,5% en eindigt bij 23,3%. Het besluit kent ook staffels op basis van een rekenrente van 3% en zelfs de mogelijkheid om de beschikbare premie te baseren op de kostprijs van een fiscaal maximaal middelloonpensioen. Daarbij zijn er aanvullende voorwaarden, maar geldt dus per leeftijdscohort een hogere beschikbare premie.

Het is niet verplicht om uit te gaan van premies op basis van de stijgende staffelpercentages in de verschillende leeftijdscohorten. De premie mag ook voor alle werknemers worden uitgedrukt in een vast bedrag of een vast percentage van de pensioengrondslag. Hierbij mogen partijen voor de beoordeling van

⁴ Rapport Commissie Toekomst Pensioenstelsel – Pensioenfederatie 30 november 2016

⁵ Onderdeel 2 van het inmiddels vervallen besluit van 28 april 20013 CPP2003/308M

⁶ Belastingdienst/Directie Vaktechniek Belastingen 23 november 2017, nr. 2017-187605

het vaste bedrag of het vaste percentage uitgaan van de leeftijdsklassen 20- tot en met 24-jarigen⁷. Het toekennen van een beschikbare premie op basis van voor eenieder het percentage uit het leeftijdscohort 20-24 leidt tot een lagere totale pensioenopbouw dan op basis van de stijgende staffel. In zoverre is in een dergelijke situatie sprake van degressieve opbouw.

De toekomst van het fiscale pensioenstelsel

Indien het persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling (beschikbare premiereregeling) de norm wordt voor pensioenregelingen ligt het mijns inziens voor de hand de fiscale pensioenwetgeving 'om te draaien' van een kader dat primair gericht is op uitkeringsovereenkomsten naar een kader dat primair gericht is op premieovereenkomsten.

Het kenmerk van een premieovereenkomst is dat de inleg gereguleerd wordt; de uitkering is onzeker, omdat die afhankelijk is van rendement, rente en ontwikkeling van de sterftekans. De premie vormt de toezegging. Om de pensioenopbouw fiscaal te reguleren zal de fiscale grens moeten worden uitgedrukt in een maximaal gelijkblijvend premiepercentage van het loon. Het gebruik van een franchise kan op de huidige manier worden voortgezet. Net als nu in de tweede pijler moet de deelnemer de mogelijkheid behouden om niet-benutte fiscale ruimte in een later jaar alsnog vrijwel onbeperkt in te halen.

Dit betekent dat een bepaald percentage van de pensioengrondslag onder de omkeerregel mag worden ingelegd. Dat maximale gelijkblijvende premiepercentage is dan de uitkomst van een berekening waarbij voor een bepaald ambitieniveau een bepaalde rekenrente, sterftekans, pensioenrichtleeftijd, inflatieverwachting etc. door de wetgever in aanmerking zijn genomen. Dat betekent tegelijkertijd dat naast dit maximale premiepercentage vrij weinig andere elementen in de Wet LB hoeven te worden vastgelegd. Ook regels die voorschrijven dat bij vervroegde en uitgestelde pensionering actuariel herrekend dient te worden, worden overbodig, omdat actuariële herrekening automatisch plaatsvindt in een premiereregeling. Op de gewenste datum wordt de pot geld omgezet in een uitkering. Bij eerdere pensionering wordt de jaarlijkse uitkering lager, bij latere pensionering hoger. Ik ben daarom van mening dat een fiscaal kader voor premieovereenkomsten met een gelijkblijvende premiestaffel tot een enorme vereenvoudiging van de fiscale pensioenwetgeving leidt.

Het effect van deze premiebenadering is dat niet langer een traditionele uitkeringsovereenkomst gesloten kan worden waarbij de jaarlijks op te bouwen aanspraak procentueel gelijk is. Een dergelijke overeenkomst leidt namelijk tot schommelende premies en dat knelt met de voorgestelde vormgeving van het fiscale kader. Dit betekent overigens niet dat geen pensioenen met een uitkeringsgarantie meer kunnen worden vormgegeven, maar de systematiek wordt wel anders; de jaarlijkse premie moet dan bij storting direct worden omgezet in een vastgestelde uitkering. De in te kopen uitgestelde uitkering verschilt steeds qua hoogte, omdat deze afhangt van de inkoopfactoren op dat moment (m.n. rente en sterftekans). De pensioenovereenkomst kan daarmee het karakter hebben van een premieovereenkomst of overeenkomen met de huidige CDC-regelingen waarbij het premiepercentage veelal vaststaat, maar waar voorafgaand aan het jaar het opbouwpercentage wordt vastgesteld dat met die premie kan worden gefinancierd.

Hoogte maximale gelijkblijvende jaarpremie

Een cruciaal element in de premiebenadering is het bepalen van de hoogte van de maximale gelijkblijvende premie. Daarbij is de te hanteren rekenrente van belang. De hoogte van de premie bij de premiereregeling dient net als bij een uitkeringsregeling gebaseerd te kunnen zijn op een rekenrente die aansluit bij de huidige marktomstandigheden. Daarbij is een jaarlijkse

⁷ Paragraaf 4, onderdeel g van Bijlage I bij het Staffelbesluit van 20 januari 2017

aanpassing niet gewenst, maar kan worden gezocht naar een periodieke aanpassing als gevolg van wijziging van de marktomstandigheden. Ik ga niet in op de vraag op welke wijze deze rekenrente exact vastgesteld kan worden. Uitgaande dat de maximale premiehoogte wordt vastgesteld op basis van een gelijk ambitieniveau als het huidige fiscaal kader, is het naar mijn mening belangrijk dat periodiek wordt getoetst of de ambitie nog haalbaar is. In de Wet LB zou kunnen worden opgenomen dat het CPB periodiek een herijking van het maximale premiepercentage uitvoert.

Op basis van de huidige fiscale kaders mag bij een gelijkblijvende staffel de voor alle deelnemers beschikbare premie niet meer zijn dan het voor het leeftijdcohort 20-24 geldende percentage van de pensioengrondslag. Dit leidt op basis van de 3%-staffel tot een ouderdomspensioenresultaat van 58%⁸ van het middelloonresultaat.

Om met het nieuwe pensioenstelsel het met een middelloonregeling geambieerde uitkeringsniveau van 75% middelloon te bereiken is dus een fors hoger percentage nodig dan nu op basis van artikel 18a, lid 3 Wet LB en de daarvan afgeleide beschikbare-premiestaffel fiscaal is toegestaan. Uitgaande van een gelijk ambitie niveau als in het huidige fiscaal kader moet het percentage van de pensioengrondslag op basis waarvan de beschikbare premie wordt bepaald ongeveer 1,8 keer zoveel zijn als het huidige percentage van het leeftijdcohort 20-24 van de beschikbare-premiestaffel.

Een premiereregeling die leidt tot een pensioenresultaat dat vergelijkbaar is met een middelloonregeling met degressieve opbouw is alleen realiseerbaar in de vorm van een premiereregeling met een gelijkblijvende staffel met een beschikbare premie ter grootte van 11,8% van de pensioengrondslag.

Conclusie

Afschaffing van de doorsneesystematiek en een degressieve opbouw brengt met zich mee dat het fiscaal pensioenkader volledig anders moet worden ingericht.

Als het persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling (beschikbare premiereregeling) de norm wordt voor pensioenregelingen ligt het mijns inziens voor de hand het fiscaal pensioenkader om te draaien van een kader dat primair gericht is op uitkeringsovereenkomsten naar een kader dat primair gericht is op premieovereenkomsten, waarbij de fiscale grens wordt uitgedrukt in een maximaal premiepercentage van het loon. Artikel 18a lid 3 Wet LB bepaalt dat het ouderdomspensioen tijdsevenredig wordt opgebouwd. Dit dient te vervallen.

De voorgestelde variant van een degressieve opbouw met een uiteindelijk pensioenresultaat dat vergelijkbaar is met het huidige middelloonkader is alleen realiseerbaar als die de vorm krijgt van een premiereregeling met een uniforme leeftijdsonafhankelijke beschikbare premie ter grootte van 11,8% van de pensioengrondslag, daarmee moet de voor alle deelnemers beschikbare premie ongeveer 1,8 keer de huidige premie in het cohort 20-24 zijn. Dit kan worden bereikt door aanpassing van de premiestaffels.

Tot op heden worden de plannen voor het nieuwe pensioenstelsel primair uitgewerkt vanuit een economische en rekenkundige invalshoek. De fiscaliteit is weliswaar niet leidend bij de vormgeving van het pensioenstelsel, maar fiscale beginselen en principes kunnen wel sturend zijn bij de vormgeving van het pensioenstelsel. De ruimte die het nieuwe fiscale kader biedt en de voorwaarden die worden gesteld zijn immers bepalend voor de mate waarin de bestaande contracten moeten worden aangepast. De fiscaliteit geeft de buitengrenzen aan waarbinnen sociale partners kunnen opereren.

Door Linda Lutz

⁸ Voor de berekeningen verwijs ik naar H.M. Kapelle, SER varianten Toekomst Pensioenstelsel nopen tot nieuw fiscaal kader, WFR 2016/152.