

Wet toekomst pensioenen: het begin is er

01-03-2021 | Door Bernd Heijnen en Kees van Oostwaard, beiden werkzaam bij Fiscale Zaken Athora



Op 16 december 2020 zijn het concept wetsvoorstel Wet toekomst pensioenen en de bijbehorende memorie van toelichting voor internetconsultatie gepubliceerd. Het is een belangrijk deel van de invulling het Pensioenakkoord zoals dat in de zomer van 2020 is gesloten door werkgevers, werknemers en kabinet. In deze bijdrage gaan we in op de fiscale elementen in de teksten voor de tweede en derde pijler. Voor de civiel-juridische aspecten verwijzen we naar een separate bijdrage van Rachel van den Braak en Erik Beckers in Financieel Actief.

Hoofdpijnen

Kort civiel-juridisch

Voor een goed begrip starten we wel met een korte civiel-juridische inleiding. In de Pensioenwet staan momenteel drie 'contracttypen': de uitkeringsovereenkomst, de kapitaalovereenkomst en de premieovereenkomst. Na de overgangsfase blijft alleen de premieovereenkomst over. Daarbij zijn er wel verschillende verschijningsvormen. Het (concept) wetsvoorstel bepaalt dat na de overgangsfase pensioen alleen kan worden opgebouwd in een premieregeling met een leeftijdsonafhankelijke (vlakke) premie. Volgens de toelichting maakt een dergelijke aanpassing de pensioenovereenkomsten 'persoonlijker en meer transparant'.¹

Fiscale basisgedachte

Uitgangspunt van de Wet toekomst pensioenen is dat voor alle pensioenregelingen hetzelfde fiscale kader geldt. Met de overstap op de nieuwe pensioencontacten wordt door het fiscale kader niet langer de opbouw van pensioenaanspraken begrensd, maar is fiscaal enkel de inleg van pensioenpremies nog van belang. Een

¹ Memorie van toelichting Wet toekomst pensioenen versie internetconsultatie, pag. 3.



randvoorwaarde is budgettaire neutraliteit. Daaruit vloeit een (leeftijdsonafhankelijk) premievoorstel van 30% voor tweede én derde pijler uit.

Tweede pijler

Waar komt die 30% vandaan?

Het premievoorstel van 30% vloeit voort uit pensioenambitie zoals in het pensioenakkoord geschetst. De ambitie is om 75% middelloon in 40 opbouwjaren of 80% bij 42 jaren te kunnen blijven faciliteren. Om die ambitie te kunnen handhaven is volgens huidige inzichten een budgettair neutrale premiegrens van 33% berekend, exclusief kosten- en risico-opslagen.²

De budgetneutraliteit betekent dat de omzetting naar het nieuwe pensioenstelsel geen gevolgen heeft voor de belastinginkomsten. De aansluiting van de premiegrens op de pensioenambitie is berekend aan de hand van parameters zoals levensverwachting, franchise maar ook het nog te bepalen verwachte reëel rendement.

² Hoofdpijnennotitie Pensioenakkoord, pag. 27.

Dit reëel rendement is in de hoofdlijnennotitie op 1,5% geschat.³ Voordat het wetsvoorstel wordt ingediend heeft het kabinet aan de sociale partners een vaststelling van minimaal 30% en maximaal 33% toegezegd. In het concept wetsvoorstel Wet toekomst pensioenen is uiteindelijk een premiegrens van 30% opgenomen.

Partner- en wezenpensioenen

Het partner- en wezenpensioen ondergaan wijzigingen in het concept wetsvoorstel. Voorgesteld wordt om het partnerpensioen bij overlijden vóór pensioendatum te begrenzen op 50% van het laatstgenoten pensioengevend loon. Daarnaast kan een dergelijk partnerpensioen alleen nog op risicobasis worden verzekerd. Het bepaald en onbepaald partnersysteem komt niet meer terug in het voorstel evenals de bijbehorende fiscale rekenregels. Vanwege geringe behoefte komt ook de mogelijkheid om het partnerpensioen uit te stellen tot de uitkeringen ingevolge de Algemene nabestaandenwet zijn geëindigd, te vervallen.

Voor het wezenpensioen geldt een begrenzing van 20% voor een halve wees en 40% voor een volle wees van het laatstgenoten pensioengevend loon. Net als bij het partnerpensioen is het alleen mogelijk om het wezenpensioen op risicobasis te verzekeren. Ook de uitstelmogelijkheid genoemd bij het partnerpensioen is straks niet meer mogelijk.

Overgangsrecht

De overgang naar het nieuwe pensioenstelsel is volgens de huidige plannen uiterlijk gereed op 1 januari 2026. Daarvoor bestaat van 1 januari 2022 tot 1 januari 2026 een overgangperiode. In deze periode is het mogelijk om pensioen op te bouwen volgens het huidige fiscale kader. Voorwaarde hiervoor is dat de opbouw moet plaatsvinden in een pensioenregeling die al uiterlijk op 31 januari 2021 bestond. Als men besluit om bestaande pensioenaanspraken in te varen gebeurt dit volgens het nieuwe fiscale regime. Toeslagen en bijstortingen blijven fiscaal mogelijk tot einde overgangperiode. Hiervoor zal wel een gescheiden administratie voor moeten worden bijgehouden: duidelijk moet blijven welke premie ziet op bijstorten en toeslagen en welke premie ziet op pensioenopbouw waarvoor de maximale premiegrens geldt.

³ Hoofdlijnennotitie Pensioenakkoord, pag. 28.

Voor op 31 december 2021 bestaande premie- en uitkeringsovereenkomsten ondergebracht bij een verzekeraar bestaat een uitzondering. In het voorstel is opgenomen om deze regelingen de mogelijkheid te bieden om gebruik te blijven maken van een progressieve premiestaffel. In het onderdeel van de algemene fiscale wijzigingen in de memorie van toelichting staat dat voor deze (fiscaal maximale) progressieve premiestaffel geen eventtoets geldt.⁴ Onduidelijk is nog hoe het achterwege blijven van de eventtoets zich verhoudt met de voorgestelde wetsartikelen die het overgangsrecht beschrijven.⁵ In het overgangswetsartikel artikel 38q Wet op de loonbelasting 1964 wordt in het eerste lid in algemene zin beschreven op welke manier en tot wanneer eerbiedigende werking geldt voor bestaande pensioenregelingen. In het voorgestelde tweede lid is de eerbiedigende werking opgenomen voor regelingen met een progressieve premiestaffel die zijn ondergebracht bij een verzekeraar. De eerbiedigende werking in het eerste lid geldt tot en met 31 december 2025. De eerbiedigende werking in het tweede lid geldt na 31 december 2025. Daarin is opgenomen dat een eventtoets achterwege kan blijven voor regelingen die binnen de in dat lid opgenomen staffeltabel passen. Onduidelijk is of deze mogelijkheid ook geldt voor progressieve premiestaffels voor de periode van 1 januari 2022 tot en met 31 december 2025, of alleen voor de periode erna. Indien het vervallen van de eventtoets ook voor de eerste periode geldt, dan is het nog niet helder of dit voor alle pensioenregelingen geldt of alleen voor de regelingen die binnen de staffeltabel van het tweede lid van artikel 38q passen. Dat behoefte is aan uitwerking van (de toepassing van) de eventtoets wordt duidelijk in de toelichting bij artikel 38d Wet op de loonbelasting 1964.⁶ Daarin staat dat de toepasselijkheid van de eventtoets bij invaren nog nader wordt onderzocht.

Compensatie

In het Regeerakkoord uit 2017 is de overgang naar een nieuw pensioenstelsel in hoofdlijnen aangestipt.⁷ Daarin is aangegeven dat het kabinet budget vrij maakt voor de mogelijkheid om de fiscale kaders bij overgang tijdelijk te verruimen. Gedurende tien jaar is het mogelijk om € 1 miljard extra premie in te leggen.

⁴ Memorie van toelichting Wet toekomst pensioenen, internetconsultatie, pag. 61.

⁵ Memorie van toelichting Wet toekomst pensioenen, internetconsultatie, pag. 203.

⁶ Memorie van toelichting Wet toekomst pensioenen, internetconsultatie, pag. 203.

⁷ *Vertrouwen in de toekomst*, Regeerakkoord 2017-2021, pag. 30.

Zoals hiervoor genoemd is het huidige voorstel om de premiegrens op 30% vast te stellen. De ruimte die gedurende tien jaar wordt geboden kan deze premiegrens worden verhoogd naar 33%. Bij een maximale opbouw is vanzelfsprekend dan een compensatiepremie mogelijk van 3%. Bij een minder dan maximale opbouw is een hogere compensatiepremie mogelijk. De compensatiepremie mag niet voor andere doeleinden worden gebruikt dan in het wetsvoorstel is opgenomen.

Nettopensioen

Het nettopensioen, dat voorziet in pensioenopbouw over inkomen boven de aftoppingsgrens, wordt net als het 'bruto' pensioen aangepast. Het voorstel is om dezelfde premiegrens te hanteren gecorrigeerd met de nettofactor. Voor het nettopartner- en nettowezenpensioen worden dezelfde begrenzings aangehouden als bij de bruto-versies, uiteraard ook gecorrigeerd met de nettofactor, evenals de premies die bovenop de premies voor het netto-ouderspensioen komen en tellen niet mee voor de premiebegrenzing. Voor de wijzigingen in het nettopensioen geldt geen eerbiedigende werking.

Derde pijler

Algemeen

Dit lijkt de eerste echte poging om de tweede en derde pijler zo veel mogelijk gelijk te trekken. In de concept Memorie van toelichting wordt een arbeidsvormneutraal pensioenkader genoemd. En dat is heel positief! Er zijn nog wel kanttekeningen bij te plaatsen. Lastig is ook dat nog niet alles voor lijfrenten is uitgewerkt in het concept wetsvoorstel.

Premiegrondslag

In tegenstelling tot de tweede pijler kennen lijfrenten geen pensioengrondslag maar een premiegrondslag. Deze is uitgewerkt in artikel 3.127 van de Wet IB 2001. Als eerste wordt het percentage van het inkomen waarover lijfrentepremie/-inleg kan worden betaald, gelijk getrokken met pensioen. Op dit moment bedraagt het percentage 13,3%. Na invoering van het wetsvoorstel bedraagt dat net als bij pensioen 30%.

De inkomenselementen waarover pensioen en lijfrente kan worden opgebouwd verschillen op dit moment. Zo behoort de auto van de zaak wel tot de grondslag voor lijfrente, maar niet voor pensioen. Volgens de Memorie van toelichting is het de bedoeling dergelijke verschillen zo veel mogelijk weg te nemen. Daarbij wordt de tweede pijler als uitgangspunt genomen. Dat zou betekenen dat de auto van de zaak niet langer meegenomen wordt in de grondslag voor lijfrente. Het is goed dat er een lijn wordt getrokken op elementen als deze. Natuurlijk kunnen vraagtekens gezet worden bij de keuze om de auto van de zaak te schrappen. Maar als het invloed heeft op de hoogte van het percentage van 30 gelet op de budgetneutraliteit, is het tot op zekere hoogte te billijken.

Vreemd genoeg verschilde de AOW-franchise tussen de tweede en derde pijler al vele jaren. Dat verschil wordt nu weggenomen. Een goede zaak.

Het plafond van de grondslag waarover fiscaal gefaciliteerd premie voor pensioen en lijfrente kan worden betaald - voor 2021 € 112.189 - blijven gelijk lopen.

Factor a

Aparte aandacht verdient de zogenoemde factor A. Dat is het bedrag dat - na toepassing van een vermenigvuldigingsfactor - aangeeft in welke mate al premie voor pensioen in de tweede pijler is betaald. Pensioenuitvoerders zijn verplicht om deze factor A jaarlijks aan de deelnemers op te geven. Er gelden voorschriften voor de berekening hiervan.⁸

Helaas blijkt dit punt nog te moeten worden uitgewerkt. Terwijl de basisgedachte niet moeilijk hoeft te zijn en ook al opgeschreven had kunnen worden. Door helemaal niets inhoudelijk over dit punt te schrijven, wordt het mogelijk lastiger om in het wetgevingsproces hier nog op te reageren en - zo nodig - de gedachten op een ander spoor te brengen.

Wat mij betreft is de basisgedachte eenvoudig. De premiehoogten in de tweede en derde pijler kennen straks - na de periode van overgangsrecht - beide hetzelfde fiscale maximum. Uitgaande van het fiscale maximum voor lijfrente, moeten daarop de premies die al betaald zijn voor pensioen op in mindering worden gebracht. Dus zonder vermenigvuldigingsfactor of andere ingewikkelde berekeningen.

⁸ Artikel 15 Uitvoeringsbesluit inkomstenbelasting 2001

En bij die premie moeten elementen die bij pensioen geen deel uitmaken van de 30%-grens, achterwege blijven voor een gelijk speelveld.

Voorbeeld

Het salaris en enig inkomen van Merel is euro € 54.544. Verminderd met een AOW-franchise van € 14.544* resteert een grondslag van € 40.000. Die grondslag is voor pensioen en lijfrente gelijk. De werkgever van Merel kent een pensioenregeling waarbij een premie van 22% van de grondslag wordt ingelegd bij de pensioenuitvoerder. Dat is een bedrag van € 8.800. Voor lijfrente resteert dan een ruimte van € 3.200 ((€ 54.544 (premie-grondslag) -/ 14.544 (AOW- franchise)) maal 30%) -/ € 8.800 (pensioenopbouw).

Of korter: de maximale ruimte van (€ 40.000 x 30%) -/ € 8.800.

Dus geen omrekening of factoren.

* Voor het voorbeeld is met de middelloonpensioenfranchise 2021 gerekend.

Dit werkt ook in de situatie waarin de werkgever nog een leeftijdsafhankelijke staffel hanteert. Ook al is dat wellicht niet helemaal zuiver als we de totale loopbaan bezien. Maar ik kan me niet voorstellen dat de wetgever hiervoor een uitzondering wil maken.

Lastiger is de overgangsfase waarbij de werkgever nog niet over is naar de nieuwe systematiek en nog een middelloon- of eindloontoezegging voortzet tot het einde van de overgangstermijn. Dan zijn er wat ons betreft twee opties.

De eerste optie is (min of meer) doorgaan op de oude voet tot het einde van de overgangstermijn. Met maatmensen kan dan berekend worden in hoeverre de uitkomsten reëel zijn. Wellicht kan met aanpassing van de vermenigvuldigingsfactor iets opgelost worden.

De tweede optie is wel te starten met het nieuwe systeem en bij middelloon- en eindloonsystemen om te rekenen naar een premie. Dat heeft wellicht wel een reële uitkomst, maar heeft als belangrijk nadeel dat pensioenuitvoerders voor enkele jaren met een nieuw systeem worden geconfronteerd.

Deeltijd

Niet expliciet genoemd maar wel interessant is het aspect deeltijd.

In de tweede pijler wordt rekening gehouden met deeltijd. Wordt in deeltijd gewerkt, dan wordt bij de pensioenopbouw voor de franchise rekening gehouden met deeltijd. In de derde pijler is dat niet het geval en lijkt dat er ook niet te komen. Dat is ook wel te rechtvaardigen. Op de eerste plaats houdt dit de systematiek eenvoudiger. Want hoe ga je bijvoorbeeld van een ZZP-er bepalen in welke mate hij of zij in deeltijd werkt? Maar misschien nog wel belangrijker: ook een deeltijdwerker krijgt over het jaar dat in Nederland is gewoond een volledige AOW. Dus zo bezien is het niet onrechtvaardig bij een deeltijdwerker in de derde pijler toch rekening te houden met de volledige AOW-franchise.

Inhaalruimte

De problematiek van de inhaalruimte wordt slechts aangestipt. Maar ook op dit punt valt grote winst te behalen. In de huidige systematiek kan in de derde pijler slechts worden 'teruggekeken' naar de zeven voorafgaande jaren. Bovendien procentueel (17% van de premiegrondslag) als absoluut (afhankelijk van de leeftijd € 7.489 of € 14.785) begrensd.⁹

Bij de tweede pijler is het beeld drastisch anders. Daarbij kan worden ingehaald (diensttijd bij de huidige werkgever) of ingekocht (diensttijd bij vorige werkgever(s)). Dit is vastgelegd in de Handreiking inhaal en inkoop van pensioen.¹⁰

Op de eerste plaats kan de vraag gesteld worden of een dergelijk belangwekkend onderwerp niet bij wet zou moeten worden geregeld. Onder het mom van: nu we toch bezig zijn. Een wettelijke vastlegging heeft een lichte voorkeur. Een handreiking kan iets te eenvoudig worden gewijzigd of ingetrokken. Daar staat tegenover dat de handreiking de afgelopen (lange) periode goed gefunctioneerd heeft. Dat geeft dus geen aanleiding tot wijziging van de bestaande systematiek.

Maar zoals gezegd: voor de derde pijler zijn de mogelijkheden geheel anders en zeg maar gerust veel geringer.

⁹ Artikel 3.127, tweede lid Wet IB 2001, cijfers 2021

¹⁰ <https://centraalaanspreekpuntpensioenen.belastingdienst.nl/publicaties/handreiking-inhaal-inkoop-v200515/>

Een exacte invulling op deze plaats gaat wat ver, maar contouren kunnen wel geschetst worden. Kijkend naar de tweede pijler zou een procentuele en absolute bovengrens moeten vervallen. Net als bij pensioen kan alleen een nihil-inkomen de grens zijn. Verder geen limitering terug in de tijd. Die termijn van zeven jaar terug is nogal arbitrair. En waarschijnlijk gekozen vanuit controlemogelijkheden voor de Belastingdienst. Maar een belastingplichtige die tekorten in de pensioenopbouw naar het verleden wil repareren via een lijfrente, zal het tekort wel moeten aantonen.

Lijfrentevormen

In de concept Memorie van toelichting staat onder meer het voornemen “*andere verschillen voor pensioenopbouw in de tweede en de derde pijler weg te nemen waarbij de tweede pijler doorgaans als uitgangspunt zal worden genomen. Hierbij gaat het om verschillen op het gebied van het inhalen van niet gebruikte fiscale ruimte in het verleden om een oudedagsvoorziening op te bouwen, de mogelijkheid om tijdelijk een hogere uitkering te ontvangen en het vervallen van de mogelijkheid van tijdelijke uitkeringen*”.¹¹

Dit wekt de suggestie dat de tijdelijke oudedagslijfrente als toegestane vorm gaat verdwijnen. Vanuit de gedachte om de tweede en derde pijler zo veel mogelijk gelijk te trekken is dit geen onbegrijpelijke gedachte. Maar de tijdelijke oudedagslijfrente blijkt in de praktijk in een grote behoefte te voorzien. Veel gepensioneerden hebben vlak na de pensionering behoefte aan meer inkomen dan personen die al langer met pensioen zijn. Velen zullen ook met die gedachte een lijfrente hebben afgesloten met juist dat doel in het achterhoofd. En waarom die vorm - gelimiteerd - dan ook niet introduceren bij pensioen? Bijkomend voordeel voor de overheid is dat relatief snel ook de inkomstenbelasting over dat verhoogde inkomen kan worden geïncasseerd. Mocht de tijdelijke oudedagslijfrente toch moeten sneuvelen, dan is overgangsrecht voor bestaande lijfrentekapitalen het minste dat geregeld moet worden.

Toegang tot Basisregistratie Persoonsgegevens voor derde pijler

Nu toch gewerkt wordt aan het zo veel mogelijk gelijk trekken van de tweede en derde pijler, is het ook de hoogste tijd voor toegang voor uitvoerders van de derde pijler tot de Basisregistratie Persoonsgegevens (BRP). Uitvoerders in de tweede

pijler hebben al jarenlang toegang tot de BRP en de voorgangers van dit systeem. De uitvoerder in de tweede pijler kan hierdoor een seintje krijgen als bijvoorbeeld een pensioengerechtigde is overleden. Dit zorgt er dan voor dat uitkeringen niet onnodig lang doorlopen, deze moeten worden teruggevorderd van de nabestaanden en er ook nog eens fiscaal verrekend moet worden met de Belastingdienst. Niemand heeft ons nog - goed - kunnen uitleggen waarom er op dit punt een verschil moet bestaan tussen de tweede en de derde pijler. Als we het over verzekeraars als uitvoerder hebben, gaat om exact hetzelfde soort organisaties. Ook voor banken als uitvoerder van de derde pijler zien we geen serieuze belemmeringen om toegang tot de BRP te verlenen, uitsluitend beperkt tot de taak voor het al dan niet uitkeren van lijfrente. Alle partijen - uitvoerder, overheid en gerechtigde/nabestaande - hebben hier baat bij.

Daar komt nog bij dat de overheid heel veel informatie opvraagt bij uitvoerders (via de zogenoemde renseignering) zodat het wel eens tijd wordt dat er praktisch bruikbare informatie aan de uitvoerders wordt geleverd.

Is de opzet geslaagd?

Het is nog te vroeg om conclusies te trekken. Het uitgangspunt om de derde pijler zo veel mogelijk gelijk te trekken met de tweede pijler is prima en zeer wenselijk. Alleen de uitwerking kent nog te veel open einden. Door de open einden kon in de consultatiefase niet worden gereageerd op veel aspecten rondom de lijfrente. Praktisch betekent dit mogelijk dat het voorstel dat na de afwikkeling van de consultatieronde naar de Tweede Kamer gaat al wat meer in beton gegoten blijkt te zijn en dat zou jammer zijn.

Slotopmerking

Nu het Kabinet-Rutte III is gevallen, lijkt de druk van de ketel. Het wetsvoorstel wordt naar verwachting pas na de zomer ingediend bij de Tweede Kamer. Of dat nog gevolgen heeft voor de datum van invoering en de duur van het overgangsrecht, moet nog blijken. De consultatieronde is in ieder geval afgerond en de ambtenaren kunnen zich nu storten op de vele reacties.

¹¹ Onderdeel 5.5, pag. 62