

# Pensioenakkoord fiscaal: het kabinet draagt wel bij, maar betaalt niet

TPV 2019/37

## 1. Inleiding

Na bijna tien jaar praten ligt er een principeakkoord over de vernieuwing van het pensioenstelsel. Naast een aantal aanpassingen in de AOW zijn de belangrijkste kenmerken het overstappen op een leeftijdsonafhankelijke pensioenpremie, het loslaten van sturen op nominale zekerheid en meer keuzemogelijkheden.

Met name het overstappen naar uitsluitend premieregelingen met een leeftijdsonafhankelijke premie kan, zoals ik al eerder betoogde,<sup>2</sup> alleen maar via de fiscaliteit worden bereikt. Pensioen is immers een arbeidsvoorwaarde en daarmee het domein van sociale partners. Die mogen dus elke pensioenregeling afspreken die ze willen. Zolang deze maar niet in strijd is met de wet of de goede zeden. Maar, als een dergelijke pensioenregeling niet fiscaal gefaciliteerd is en dus niet onder de omkeerregel valt, is hij dermate onaantrekkelijk voor zowel werkgevers, werknemers als pensioenuitvoerders, dat ik wel weet wat er gebeurt. Na een noodzakelijke overgangperiode, waarin de overheid tijdelijk enige extra fiscale ruimte biedt, zullen alle pensioencontracten de in het pensioenakkoord beoogde vorm hebben. Welke vorm dat is, is inmiddels glashelder. Zowel de SER als minister Koolmees laten daar geen misverstand over bestaan. Het nieuwe contract is een premieovereenkomst.<sup>3</sup> Het kabinet geeft daarbij aan:

“bereid te zijn financieel bij te dragen aan het opvangen van de lasten van de doorsneesystematiek en de overstap op een nieuwe manier van pensioenopbouw door een tijdelijke verruiming van het fiscale kader”.<sup>4</sup>

Met andere woorden, het kabinet draagt wel bij, maar betaalt niet. Met name voor werkgevers die een rechtstreeks verzekerde regeling hebben bij een pensioenverzekeraar of een PPI leidt dit tot forse extra kosten in de eerste jaren na invoering van het nieuwe stelsel.

## 2. Het Regeerakkoord

In het Regeerakkoord Rutte III, “Vertrouwen in de toekomst” gaat het kabinet in op het pensioenstelsel. “De zogenoemde doorsneesystematiek wordt afgeschaft. Voor alle contracten wordt een leeftijdsonafhankelijke premie verplicht en krijgen deelnemers een opbouw die past bij de ingelegde premie” schrijft het kabinet op p. 29. “Hierbij wordt

bezien of het fiscale kader alleen nog op de pensioenpremie kan worden begrensd” gaat het kabinet verder, en “bij de vormgeving van het fiscale kader blijft het kabinet oog houden voor het faciliteren van een adequate pensioenopbouw”. Onder een adequate pensioenopbouw verstaan we een ouderdomspensioen van 75% van het gemiddelde salaris op te bouwen in 40 jaar en ingaande op 68 jaar<sup>5</sup>.

Op dit moment staat de Belastingdienst alleen een leeftijdsonafhankelijke beschikbare premie toe als deze niet uitgaat boven het percentage in het leeftijdscohort 20-24 uit de fiscale beschikbarepremiestaffels.<sup>6</sup> In de 3%-staffel 2 is dit momenteel 7,7%. Om in 40 jaar tot een ouderdomspensioen van 75% van het gemiddelde salaris te komen, is volgens minister Koolmees ongeveer 27% noodzakelijk<sup>7</sup>.

## 3. Kamerbrief Koolmees 5 juni 2019

In zijn brief aan de Tweede Kamer van 5 juni 2019<sup>8</sup> gaat minister Koolmees verder in op onder andere de fiscale consequenties van het principeakkoord. Daarin zegt hij onder meer:

“na de overstap op een systeem met leeftijdsonafhankelijke premie en daarbij passende pensioenopbouw is het niet meer mogelijk om voor langere termijn een vaste pensioenopbouw toe te zeggen, zoals nu in de uitvoeringsovereenkomst het geval is. Alle contracten zullen immers worden gebaseerd op arbeidsvoorwaardelijke toezeggingen over de premie. Het kabinet zorgt daarbij voor een gelijk speelveld, met dezelfde spelregels op terrein van de fiscaliteit, waarderingsregels, communicatie en beleggingsbeleid voor alle pensioencontracten.”

En dan volgt de mijns inziens belangrijkste passage op fiscaal gebied:

“Om te beginnen wordt het fiscale kader voor alle pensioenregelingen gelijk. In het nieuwe stelsel met premieovereenkomsten worden alle pensioencontracten fiscaal begrensd op de premie en niet langer op de opbouw en de indexatie. In het nieuwe fiscale kader wordt de uniforme fiscaal gemaximeerde premiegrens, macro gezien, gebaseerd op de huidige ambitie van 75% van het gemiddelde loon in 40 opbouwjaren. Deze uniforme maximale premiegrens gaat gelden voor alle pensioencontracten. Bij de uitwerking zal het kabinet er oog voor blijven houden dat het fiscale kader generiek toepasbaar en handhaafbaar is voor de belastingdienst.”

1 Prof. mr. H.M. Kappelle is verbonden aan het Expertisecentrum Pensioenrecht van de VU Amsterdam en directeur Aegon Adfis.

2 ‘SER-varianten Toekomst Pensioenstelsel nopen tot nieuw fiscaal kader’, *WFR* 2016/7154 en ‘De fiscale knop bij pensioenen’, *WFR* 2018/23.

3 SER-rapport 19/05, ‘Naar een nieuw pensioenstelsel’, p. 11 en brief Koolmees 5 juni 2019 92019-000009898, p. 5.

4 Regeerakkoord Rutte III, ‘Vertrouwen in de toekomst’, p. 30.

5 Art. 18a, derde lid, Wet LB 1964.

6 Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 10 december 2019, nr. 2018-28515, bijlage I, onderdeel 4.g.

7 *FD PensioenPro* 6 september 2019.

8 2019-000009898.

#### 4. Tussenconclusie

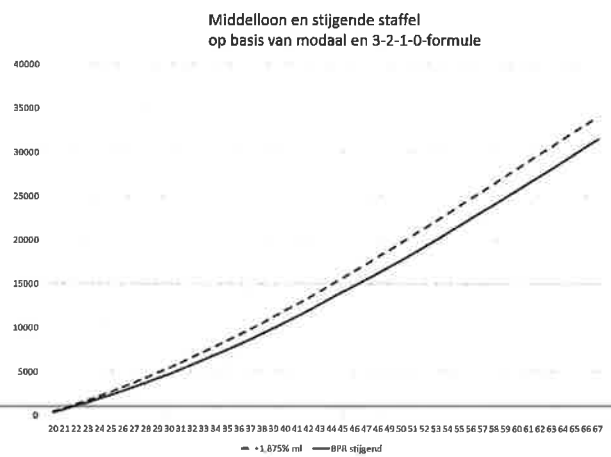
Het nieuwe pensioencontract is juridisch een premieovereenkomst in de zin van de Pensioenwet en fiscaal een beschikbarepremieregeling zonder eventtoets. De op basis van deze premieovereenkomst ter beschikking gestelde premie kan de deelnemer gebruiken om meteen een uitgestelde levenslange vaste periodieke uitkering aan te kopen. Materieel is dit zeer vergelijkbaar met een middelloonregeling, met dien verstande dat in het nieuwe contract jaarlijkse pensioenaanspraken zonder zekerheidsmaat worden ingekocht tegen de dan geldende marktrente.<sup>9</sup> Maar dat neemt niet weg dat het "in termen van de Pensioenwet een premieovereenkomst is".<sup>10</sup> En dat is een belangrijke kwalificatie. Want uit de parlementaire geschiedenis bij de Pensioenwet blijkt dat "hieronder ook de premieregeling valt waarbij de premie meteen na het beschikbaar stellen wordt omgezet in een aanspraak op een uitkering."<sup>11</sup> Dit is met name van belang voor de vraag of bij het inkopen van een degressieve aanspraak sprake is van onderscheid naar leeftijd. Bij een premieovereenkomst is de beschikbare premie de aanspraak<sup>12</sup> en (dus) de beloning in de zin van artikel 157 VWEU. En deze beloning is voor iedere werknemer ongeacht leeftijd hetzelfde. Volgens de vaste oordelenlijn van het College voor de Rechten van de Mens (v/h Commissie gelijke behandeling) is daarom geen sprake van verboden leeftijds onderscheid als de beschikbare premie voor alle deelnemers eenzelfde percentage van de pensioengrondslag is.<sup>13</sup>

Uiteraard kan een pensioenuitvoerder bij deze variant gedurende een bepaalde periode een tariefgarantie geven, zodat sprake is van de nu bij pensioenverzekeraars gebruikelijke praktijk met uitvoeringsovereenkomsten met een looptijd van vijf of tien jaar. Wat dat betreft dus weinig nieuws onder de zon. Wel wordt hiermee pijnlijk duidelijk hoe duur een dergelijke uitgestelde vaste periodieke uitkering is. Garanties kosten geld, dat snapt inmiddels iedereen. Wat mij betreft een van de grootste verdiensten van het nieuwe stelsel. Het wordt transparant wat er aan premie ingaat en wat er aan uitkeringen uitkomt. De deelnemer ziet voortaan glashelder niet alleen maar wat zijn pensioen oplevert, maar ook wat het kost. De deelnemer kan natuurlijk – voor zover zijn pensioenuitvoerder dit aanbiedt – ook kiezen om de beschikbare premie te gebruiken voor het opbouwen van een in euro's gegarandeerd pensioenkapitaal of een niet-gegarandeerd pensioenbeleggingskapitaal. En bij dit pensioenbeleggingskapitaal kan hij dan weer kiezen voor een levenslange vaste periodieke uitkering vanaf zijn pensioendatum of een variabele uitkering zoals bedoeld in de Wet verbeterde premieregeling. Wat dat betreft zijn alle varianten nog steeds mogelijk.

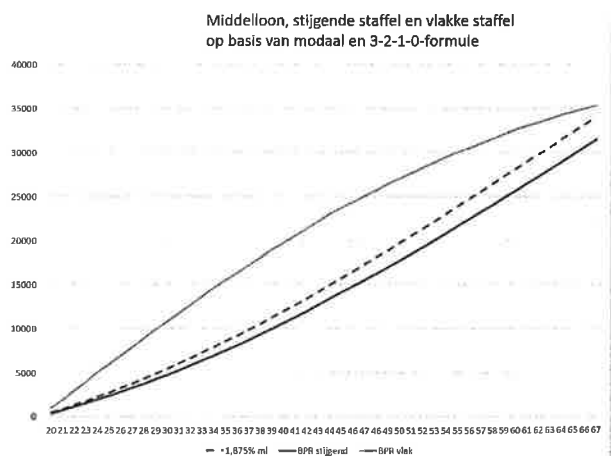
Maar, het is en blijft een premieovereenkomst met een voor alle deelnemers, ongeacht leeftijd, zelfde percentage van de

pensioengrondslag als premie. En dat heeft als onvermijdelijke consequentie dat andere pensioenvormen, zoals eindloon, middelloon en beschikbare premie op basis van een stijgende staffel, niet meer fiscaal gefaciliteerd kunnen worden. De leeftijdsonafhankelijke premie is immer in de eerste helft van de opbouwperiode hoger dan de actuariële premie voor een uitkeringsovereenkomst of beschikbare premie met stijgende staffel en in de tweede helft lager. Als alle pensioenvormen fiscaal gefaciliteerd worden, is het dus uitermate voordelig om halverwege over te stappen van de leeftijdsonafhankelijke premieregeling naar een op basis van stijgende actuariële premies gefinancierde regeling. Dat levert ongeveer 25% meer pensioen op.

Figuur 1



Figuur 2



9 Kamerbrief Koolmees 5 juni 2019 (2019-000009898), p. 5.

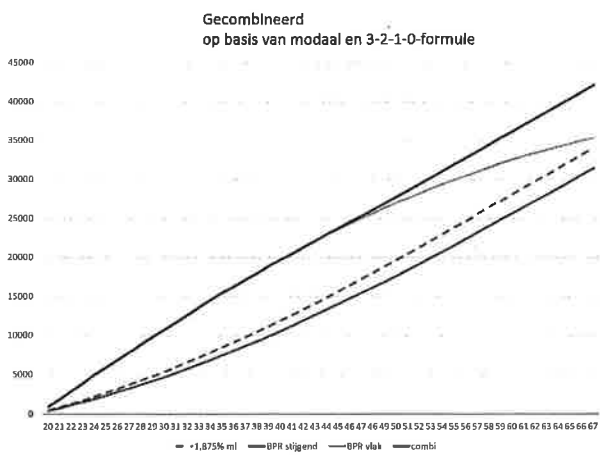
10 SER-advies 19/05, 'Naar een nieuw pensioenstelsel', par. 3.4.1, p. 11.

11 Kamerstukken II 2005/06, 30 413, nr. 3, p. 32-33.

12 Kamerstukken II 2005/06, 30 413, nr. 3, p. 86.

13 CGB 2005-137, 2006-177, 2007-146 en 2008-70.

**Figuur 3**



**5. SER-advies 19/05, juni 2019**

De SER publiceerde na het tot stand komen van het principeakkoord haar advies "Naar een nieuw pensioenstelsel". Ook de SER geeft aan:

"het nieuwe contract is een premieovereenkomst waarbij direct voorwaardelijke pensioenaanspraken ingekocht worden."<sup>14</sup>

De SER gaat ook in op de overgangsproblematiek die het afschaffen van de doorsneesystematiek met zich brengt. Deze problematiek doet zich met name voor bij regelingen waarbij nu een leeftijdsafhankelijke actuariële premie wordt gehanteerd. De SER constateert terecht dat de leeftijdsafhankelijke premie voor *alle* huidige contracten geldt, dus ook voor de vormen waarin nu geen doorsneepremie maar een progressieve premie wordt gehanteerd. Er is volgens de SER speciale aandacht nodig voor deelnemers waarin nu een leeftijdsafhankelijke premie wordt gehanteerd. Dit geldt onder andere voor verzekerde regelingen en sommige ondernemingspensioenfondsen alsmede voor premieregelingen.<sup>15</sup>

De SER benoemt ook de olifant die al tijden in de kamer staat:

"In technische zin komen de kosten van de voorgestelde afschaffing en compensatie neer op het naar voren halen van een rekening die tot nu toe steeds werd doorgeschoven in de tijd indien er sprake is van een bedrijfstakpensioenfonds."<sup>16</sup>

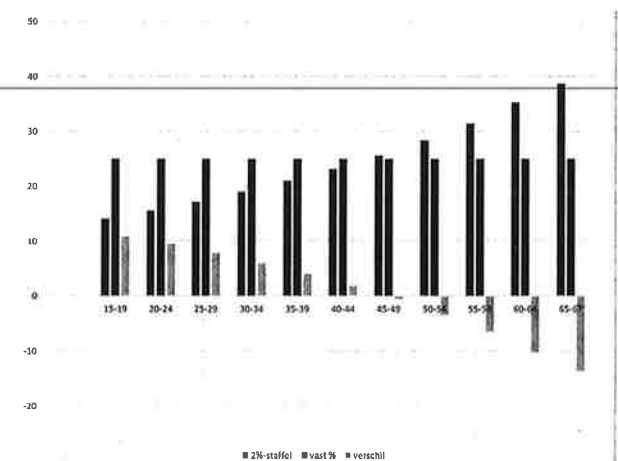
**6. Overgangsproblematiek**

Het pensioenakkoord raakt echter niet alleen bedrijfstakpensioenfondsen, maar alle pensioenuitvoerders. Ook pensioenverzekeraars, PPI-en en ondernemingspensioenfondsen die geen doorsneesystematiek kennen en de jaarlijkse

gelijke pensioenopbouw voor hun deelnemers financieren via een jaarlijks stijgende actuariële premie. Er zijn ruim 51.000 rechtstreeks verzekerde regelingen bij pensioenverzekeraars en PPI-en met ruim 1.000.000 deelnemers, die hierdoor worden geraakt.<sup>17</sup>

Het pensioenakkoord gaat uit van een ongewijzigd ambitieniveau. Dat blijft 75% van het gemiddelde salaris na 40 jaar opbouw. De nieuwe, leeftijdsafhankelijke, premie voor jongeren is hoger dan de actuariële premie en voor ouderen lager. Voor een deelnemer die nu begint met pensioenopbouw maakt dat niks uit. Hij bereikt met zijn leeftijdsafhankelijke premie in 40 jaar het gewenste pensioen. Maar omdat de leeftijdsafhankelijke premie voor alle pensioenregelingen gaat gelden, leidt dit voor bestaande regelingen tot grote overgangsproblemen. Jongeren krijgen meteen de hogere leeftijdsafhankelijke premie, maar ouderen zullen de hogere en stijgende premies uit de huidige staffel moeten blijven krijgen om het beoogde pensioenresultaat te bereiken. Over de tijd gezien stijgen de totale pensioenkosten niet, maar ook bij regelingen op basis van een actuariële premie is er ten opzichte van de huidige staffel sprake van het naar voren halen van kosten.

**Figuur 4**



PPI BeFrank hanteert op zijn site<sup>18</sup> een staffel die is gebaseerd op de kostprijs van een middelloonregeling. BeFrank hanteert daarbij een rekenrente van 2%. Deze staffel begint voor het cohort 20-25 jaar op 15,6% en eindigt voor het cohort 65-68 op 38,7%. Het gemiddelde percentage van de staffel is 25. De BeFrank-staffel voorziet in de leeftijdscohorten tot 45 jaar in een lager percentage dan 25 en in de cohorten vanaf die leeftijd in een hoger percentage. Deelnemers tot 45 krijgen in het nieuwe systeem dus meteen een hoger percentage dan op basis van de huidige staffel, terwijl deelnemers vanaf 45 de hogere percentages uit de huidige staffel moeten blijven krijgen om het beoogde niveau te behalen. Met andere woorden; voor de jongeren betaalt de werkgever een hogere pre-

14 P. 11.  
15 P. 18.  
16 P. 17.

17 Bron DNB 2019.  
18 Zie [www.befrank.nl/adviseur/producten/pensioenregelingen/staffels-2019](http://www.befrank.nl/adviseur/producten/pensioenregelingen/staffels-2019).

mie, terwijl het premieniveau voor de ouderen niet daalt. Uitgaande van een werkgever met een gemiddeld deelnemersbestand met een modaal salaris<sup>19</sup> dat evenredig is verdeeld over alle cohorten, kost dat de gezamenlijke werkgevers die een rechtstreeks verzekerde regeling hebben in het eerste jaar ongeveer € 660 miljoen extra. Deze extra kosten doen zich gedurende 23 jaar voor. Na 23 jaar is de nu 45-jarige immers 68 en gaat hij met pensioen. De kosten lopen af naar uiteindelijk nul na 23 jaar. Uitgaande van gemiddeld de helft van € 660 miljoen per jaar, bedragen ze over die hele periode ongeveer € 7,5 miljard. De rente is inmiddels lager dan 2% en ik houd hierbij geen rekening met de compensatie die ook de deelnemers die jonger zijn dan 45 moeten krijgen om hun ambitieniveau te halen. Ook zij hebben over de inmiddels verstreken opbouwjaren immers een lagere beschikbare premie gehad dan 25%. De daadwerkelijke kosten zijn hoogstwaarschijnlijk dus nog hoger.

**Tabel 1 Leeftijdsonafhankelijk 25%**

20-25	25%	$x \text{ € } 22.250 = \text{€ } 5.562 \times 5 = \text{€ } 27.812$
25-30	25%	$x \text{ € } 22.250 = \text{€ } 5.562 \times 5 = \text{€ } 27.812$
30-35	25%	$x \text{ € } 22.250 = \text{€ } 5.562 \times 5 = \text{€ } 27.812$
35-40	25%	$x \text{ € } 22.250 = \text{€ } 5.562 \times 5 = \text{€ } 27.812$
40-45	25%	$x \text{ € } 22.250 = \text{€ } 5.562 \times 5 = \text{€ } 27.812$
45-50	25%	$x \text{ € } 22.250 = \text{€ } 5.562 \times 5 = \text{€ } 27.812$
50-55	25%	$x \text{ € } 22.250 = \text{€ } 5.562 \times 5 = \text{€ } 27.812$
55-60	25%	$x \text{ € } 22.250 = \text{€ } 5.562 \times 5 = \text{€ } 27.812$
60-65	25%	$x \text{ € } 22.250 = \text{€ } 5.562 \times 5 = \text{€ } 27.812$
65-68	25%	$x \text{ € } 22.250 = \text{€ } 5.562 \times 3 = \text{€ } 16.875$
Totaal		<u>€ 267.183</u>

**Tabel 2 Leeftijdsonafhankelijk tot 45, daarna BeFrank staffel**

20-25	25%	$x \text{ € } 22.250 = \text{€ } 5.562 \times 5 = \text{€ } 27.812$
25-30	25%	$x \text{ € } 22.250 = \text{€ } 5.562 \times 5 = \text{€ } 27.812$
30-35	25%	$x \text{ € } 22.250 = \text{€ } 5.562 \times 5 = \text{€ } 27.812$
35-40	25%	$x \text{ € } 22.250 = \text{€ } 5.562 \times 5 = \text{€ } 27.812$
40-45	25%	$x \text{ € } 22.250 = \text{€ } 5.562 \times 5 = \text{€ } 27.812$
45-50	25,6%	$x \text{ € } 22.250 = \text{€ } 5.969 \times 5 = \text{€ } 28.480$
50-55	28,4%	$x \text{ € } 22.250 = \text{€ } 6.319 \times 5 = \text{€ } 31.595$
55-60	31,5%	$x \text{ € } 22.250 = \text{€ } 7.008 \times 5 = \text{€ } 35.043$
60-65	35,3%	$x \text{ € } 22.250 = \text{€ } 7.854 \times 5 = \text{€ } 39.271$
65-68	38,7%	$x \text{ € } 22.250 = \text{€ } 8.610 \times 3 = \text{€ } 25.832$
Totaal		<u>€ 299.281</u>

Verskil huidige staffel en overgangstaffel = € 32.261 = 12%. 12% van gemiddelde premie (25% van € 22.250) van € 5562 = € 667 x 1.000.000 deelnemers bij verzekeraars en PPI (bron DNB 2019) = € 667.000.000.

**Tabel 3 Huidige staffel BeFrank 2%-rekenrente**

20-25	15,6%	$x \text{ € } 22.250 = \text{€ } 3.471 \times 5 = \text{€ } 17.355$
25-30	17,2%	$x \text{ € } 22.250 = \text{€ } 3.827 \times 5 = \text{€ } 19.135$
30-35	19,0%	$x \text{ € } 22.250 = \text{€ } 4.227 \times 5 = \text{€ } 21.137$
35-40	21,0%	$x \text{ € } 22.250 = \text{€ } 4.672 \times 5 = \text{€ } 23.362$
40-45	23,2%	$x \text{ € } 22.250 = \text{€ } 5.162 \times 5 = \text{€ } 25.810$
45-50	25,6%	$x \text{ € } 22.250 = \text{€ } 5.969 \times 5 = \text{€ } 28.480$
50-55	28,4%	$x \text{ € } 22.250 = \text{€ } 6.319 \times 5 = \text{€ } 31.595$
55-60	31,5%	$x \text{ € } 22.250 = \text{€ } 7.008 \times 5 = \text{€ } 35.043$
60-65	35,3%	$x \text{ € } 22.250 = \text{€ } 7.854 \times 5 = \text{€ } 39.271$
65-68	38,7%	$x \text{ € } 22.250 = \text{€ } 8.610 \times 3 = \text{€ } 25.832$
Totaal		<u>€ 267.020</u>

Het pensioenakkoord noemt drie bronnen om deze transitiekosten te betalen. Deze zijn echter gebaseerd op de situatie bij pensioenfondsen en (dus) niet bruikbaar voor een rechtstreeks verzekerde regeling. De eerste bron is de vrijval van buffers, die in het nieuwe systeem niet meer nodig zijn. Verzekeraars en PPI-en kennen geen buffers en dus ook geen vrijval. De tweede bron is de verlaging van de premie als gevolg van de stijging van de pensioenleeftijd van 67 naar 68 in 2018. De stijging van de pensioenleeftijd voerden de pensioenfondsen wel door, de premieverlaging nog niet. Verzekeraars en PPI-en deden dat echter al wel en kunnen ook deze bron dus niet gebruiken. De derde bron is de langere beleggingshorizon die de hogere premie voor de jongeren heeft. Dat zou ongeveer 8% meer rendement opleveren. Dat is bij verzekeraars en PPI-en ook zo. Maar alleen op macro-portefeuilleniveau en niet op micro-contractniveau. Een verzekeraar of een PPI kan niet het extra rendement wat een contract met een gemiddeld jong bestand oplevert daar weghalen en aan een contract met een gemiddeld oud bestand geven. Conclusie: de extra kosten van € 660 miljoen in het eerste jaar en € 7,5 miljard in het totaal komen bij rechtstreeks verzekerde regelingen volledig voor rekening van de werkgevers. Verzekeraars en PPI-en willen en kunnen net zo veel aanspraken administreren als werkgevers vragen. Maar er moet wel voor worden betaald. Gratis lunches bestaan niet.

De oorzaak van deze problematiek ligt erin dat men de ongewenste herverdeling in de financieringskant van pensioenen bij een bedrijfstakpensioenfonds wil oplossen door te sleutelen aan de aansprakenkant. De oplossing is dan ook relatief simpel. Los het (vermeende) probleem aan de financieringskant op door een andere financieringssysteem. Vervang de doorsneepremie door een actuariële premie. Dat systeem werkt al jaren uitstekend bij verzekeraars, PPI-en en ondernemingspensioenfondsen. Dan is er geen sprake meer van ongewenste herverdeling, maar ook niet van degressieve opbouw en dus geen overgangsproblematiek.

## 7. Slotconclusie

Het in het principeakkoord beschreven pensioencontract is een premieovereenkomst als bedoeld in artikel 10, onderdeel c van de Pensioenwet. Alleen aanpassing van het

<sup>19</sup> € 36.000 en dus op basis van middelloonfranchise een pensioengrondslag van ongeveer € 22.250.

fiscale kader kan ervoor zorgen dat alle contracten ook daadwerkelijk aan deze kwalificatie gaan voldoen. Dat betekent dat de omkeerregel alleen nog van toepassing is voor beschikbarepremieregelingen met een voor iedereen zelfde percentage van de pensioengrondslag als premie. En dus niet meer voor eindloonregelingen, middelloonregelingen en beschikbarepremieregelingen op basis van een stijgende staffel.

De uit het afschaffen van de doorsneesystematiek voortvloeiende overgangsproblematiek treft met name de werkgevers met een rechtstreeks verzekerde regeling. Zij hebben geen financieringsbronnen om de extra premielast van € 660 miljoen in het eerste jaar en € 7,5 miljard in het totaal te dekken. De toezegging van de overheid dat zij bereid is door een tijdelijke verruiming van de fiscale faciliteiten 'hieraan bij te dragen' is een schrale troost. De werkgevers zullen het toch zelf moeten betalen. Het kabinet draagt wel bij, maar betaalt niet.