

Aanbevelingen voor het nieuwe fiscale pensioenkader (II)

In het oktobernummer hebben we de voorgenomen fiscale maatregelen in het kader van het pensioenakkoord besproken. Vanwege het bestaan van de zogenoemde omkeerregel worden in Nederland niet de rechten en de premies, maar de uiteindelijke pensioenuitkeringen belast. Om ervoor te zorgen dat deze omkeerregel van toepassing is, moet een pensioenovereenkomst voldoen aan de normeringen en begrenzingen van Hoofdstuk IIB van de Wet op de loonbelasting 1964. Het is dan ook dit hoofdstuk waarin de fiscale wijzigingen als gevolg van het pensioenakkoord zullen worden vastgelegd.¹

We herhalen onze opmerking uit het eerste deel van dit drieluik dat het pensioenakkoord een belangrijke kans biedt om het fiscale kader te vereenvoudigen en te moderniseren. Er zijn meer pensioenfiscalisten die deze kans zien.² Hierna doen wij aanbevelingen die recht doen aan het pensioenakkoord en tevens zullen zorgen voor een belangrijke afname van de buitengewone hoeveelheid regels en bronnen binnen het fiscale pensioendomein.

■ FISCALE BIG BANG

Aanbeveling 1: voer alle wijzigingen in Hoofdstuk IIB in één keer per 2022 in

Op basis van recente uitlatingen van bewindslieden en de Belastingdienst kan worden geconcludeerd dat er per 2022 een aangepast Hoofdstuk IIB Wet LB verschijnt. Dit nieuwe fiscale kader is van toepassing op alle geheel nieuwe pensioenregelingen die vanaf dat moment worden overeengekomen. Over dit nieuwe fiscale pensioenkader gaan onze aanbevelingen 2 tot en met 11; onze aanbevelingen 12 en 13 zijn oplossingen die buiten Hoofdstuk IIB om kunnen worden geregeld.



Natasja Winter en Jan-Olivier Kuijkhoven

Dr. N.M. Winter en mr. J-O. Kuijkhoven zijn als partner/consultant verbonden aan KWPS Employee Benefits & Risk Management

Een nieuw pensioenkader per 2022 is over iets meer dan een jaar. Dat lijkt heel snel, maar is goed beschouwd nauwelijks bezwaarlijk. Immers, voor pensioenregelingen die op 31 december 2021 bestaan, mag Hoofdstuk IIB zoals dat eind 2021 luidt, van toepassing blijven. Per 2026 moeten alle nieuw te verwerven aanspraken aan het nieuwe (fiscale) stelsel voldoen. Ook daarna blijft overgangsrecht gelden voor sommige nieuw te verwerven aanspraken. Hiervoor gelden onze aanbevelingen 14 tot en met 18.

■ NIEUWE FISCALE KADER

Met betrekking tot de aanbevelingen voor het nieuwe fiscale kader behandelen we de samenstellende fiscale elementen uit het pensioenakkoord, in praktisch dezelfde volgorde als in het eerste deel. Voor bronvermeldingen en een goed begrip van het hiernavolgende verwijzen we naar het eerste deel van dit drieluik.

Premieovereenkomst, premiegrens en aanpassingsmechanisme

Aanbeveling 2: neem in de wet voor de premiegrens en het aanpassingsmechanisme een sluitende formule op

In art. 18a, achtste lid Wet LB is nu de formule gedefinieerd waarmee de pensioenrichtleeftijd wordt vastgesteld. De levensverwachting is een van de bepalende factoren voor de hoogte van de premiegrens volgens het pensioenakkoord. Wij pleiten ervoor dat in art. 18a een formule wordt opgenomen met alle elementen die de premiegrens rekenkundig (kunnen) beïnvloeden. Het is ons inziens ongunstiger om

Wij pleiten ervoor dat in art. 18a Wet LB een formule wordt opgenomen met *alle* elementen die de premiegrens rekenkundig (kunnen) beïnvloeden

Tabel 1. Nieuwe fiscale kader en overgangsrecht

	voor aanspraken die worden verworven vanaf	van toepassing op
nieuwe fiscale kader (Hoofdstuk IIB zoals dit per 1 januari 2022 luidt)	2022	alle nieuwe pensioenregelingen
overgangsrecht 2022-2025 (Hoofdstuk IIB zoals dit per 31 december 2021 luidt)	2022 t/m 2025*	op 31 december 2021 bestaande regelingen, tenzij sociale partners gekozen hebben voor toepassing van het nieuwe fiscale kader
overgangsrecht 2026	2026	op 31 december 2025 bestaande gestaffelde premieovereenkomsten voor werknemers die in dienst zijn voor 1 januari 2026**

* Wordt door sociale partners en pensioenfondsen overgegaan op het nieuwe pensioenstelsel en wordt besloten in te varen, dan zullen aanspraken die verworven zijn gedurende deze overgangsperiode vanwege het invaren niet langer onder het overgangsrecht vallen. Voor aanspraken die gedurende het overgangsrecht zijn verworven in verzekerde middelloonregelingen en premieovereenkomsten kan geen invaren plaatsvinden en blijft het overgangsrecht relevant.

** In aanbeveling 15 van dit artikel pleiten wij voor identiek overgangsrecht voor bestaande verzekerde middelloonregelingen.

alle andere elementen dan het reële rendement buiten toepassing te laten, zoals in de Hoofdlijnennotitie wordt gesuggereerd. De formule zal vanwege de diverse elementen zonder meer complex zijn. Bezwaarlijk is dit niet, omdat sociale partners de uitkomst simpelweg kunnen afwachten en het de overheid is die eens in de zoveel jaren de uitkomst van de formule vaststelt. Daar waar de Hoofdlijnennotitie vaag is over de prudentietoeslag, dient ook deze naar onze mening nauwkeurig te worden omschreven en terug te komen in de wettelijke formule.

Aanbeveling 3: schrap de overbodig geworden bepalingen rond het ouderdomspensioen

Deze aanbeveling is een logisch gevolg van de wezenskenmerken van het pensioenakkoord en bestaat ten aanzien van art. 18a Wet LB uit de volgende samenstellende delen:³

- het eerste en het tweede lid kunnen worden geschrapt. In deze leden worden de fiscale grenzen opgenomen voor eindloon- en middelloonregelingen. Uitkeringsovereenkomsten zijn als gevolg van het pensioenakkoord niet langer toegestane pensioenvormen en het is niet langer nodig deze fiscaal te faciliteren;
- het derde lid kan worden geschrapt. Hierin staan de belangrijkste voorschriften voor een beschikbaarheidspremie-systeem op basis van een leeftijdsafhankelijke staffel met een vaste rekenrente van 4%;⁴
- schrap de leden vijf en zes omdat het hierin voor een premieovereenkomst niet relevante principe van actuariële herrekening van het pensioen wordt beschreven.

Aanbeveling 4: bepaal dat het ouderdomspensioen niet eerder mag ingaan dan tien jaar voor de AOW-datum en niet later dan vijf jaar na de AOW-datum

In art. 18a, vierde lid Wet LB is de in de aanbeveling genoemde vijfjaarsconditie al opgenomen. In de Wet LB ontbreekt een expliciete bepaling over wat de vroegste ingangsdatum van pensioen mag zijn. De definitie in art. 18, eerste lid Wet LB geeft aan dat er

sprake moet zijn van een levenslange inkomensvoorziening bij ouderdom. Door de woorden ‘bij ouderdom’ geldt een open normering die ervoor zorgt dat, wanneer iemand zijn pensioen laat ingaan op 40-ja-

De rechtszekerheid is er mee gediend als pensionering tien jaar of minder voor de AOW-leeftijd fiscaal wordt toegestaan

rige leeftijd, gesteld zou kunnen worden dat de inkomensvoorziening niet voorziet in uitkeringen ter verzorging van de oude dag en er dus geen sprake is van pensioen. Ons inziens werkt het de rechtszekerheid

- 1 De Wet LB wordt vanwege het pensioenakkoord ook op andere onderdelen gewijzigd. Dit betreft de tijdelijke drempelvrijstelling voor de RVU-heffing krachtens art. 32ba Wet LB en de structurele verdubbeling van de fiscale facilitering van verlofdagen krachtens art. 11, onderdeel 1, sub r Wet LB. De nieuwe faciliteiten zijn onderdeel van Kamerstukken TK 2019-2020, 35 555 (Wet bedrag ineens, RVU en verlofsparen).
- 2 Zie onder andere B.G.J. Schuurman, Goede voorname voor 2020: houd pensioen simpel, PM 2020/1 en B. Starink en M.R. Visser, Nieuw fiscaal pensioen-kader stuurt staffelbesluit met pensioen, PM 2019/128.
- 3 Ook art. 18d Wet LB, dat flexibiliseringselementen bevat, kan aanzienlijk vereenvoudigd worden. De bepalingen rond indexatie, waardeoverdracht, uitruil en aanpassing van de pensioendatum kunnen verdwijnen. De resterende flexibiliseringselementen zijn de variabele pensioenuitkering en overbrugging van de AOW.
- 4 Het staffelbesluit van 20 december 2019, nr. 2019-21333, en de hierin opgenomen knellende administratieve verplichtingen verliezen hun relevantie in het nieuwe fiscale kader, maar blijven in beginsel wel relevant gedurende het overgangsrecht.

in de hand als in de Wet LB wordt vastgelegd dat pensioenering fiscaal gezien is toegestaan als deze tien jaar of minder voorafgaande aan de AOW-leeftijd ligt. Een kortere periode lijkt ons sociaal, maatschappelijk en eigendomsrechtelijk gezien onaanvaardbaar, ook vanwege het bestaan van zogenoemde, niet eenvoudig te definiëren slijtende beroepen.⁵

Aanbeveling 5: maak de ingang van het pensioen volkomen onafhankelijk van andere omstandigheden dan de leeftijd

De vroegste en uiterste ingangsdatum van pensioen zijn welbeschouwd de enige twee relevante fiscale voorwaarden voor ingang van het pensioen, nu de uitkomst van het pensioen niet langer zeker is. Of er wel of niet een andere dienstbetrekking is, of het pensioen deels of geheel ingaat, of er pensioenuitkeringen worden ontvangen of niet, het zijn volgens ons fiscaal gezien geen bijzonder relevante zaken voor het mogen toepassen van de omkeerregel. Nu de maximale premiegrens voor iedere werkende hetzelfde wordt, kunnen sociale partners en uitvoerders van regelingen zelf bepalen onder welke overige voorwaarden dan de leeftijd het pensioen mag ingaan. Ons inziens behoort de fiscale wetgever hier niet langer normerend op te treden en kan de regeldruk daardoor verminderen.

Aanbeveling 6: schrap alle bepalingen rond het deelnemingsjarenpensioen

De Wet LB faciliteert momenteel dat een pensioen dat eerder ingaat dan op de fiscale pensioenrichtleeftijd – thans 68 jaar – desalniettemin 75% mag bedragen van het gemiddelde pensioengevende loon op de leeftijd dat de deelnemer 41 1/3 deelnemingsjaren heeft bereikt. Deze ondersoort van het ouderdompensioen wordt zelden tot nooit overeengekomen en is gebaseerd op een middelloonsysteem, een pensioenvorm waarvan met het pensioenakkoord afscheid wordt genomen. Vanwege deze aanbeveling, in combinatie met aanbeveling 7, kunnen art. 18, tweede lid en art. 18e Wet LB verdwijnen. We verwijzen voorts naar aanbeveling 13 waarin we een praktische suggestie doen voor een fiscale faciliteit als een werknemer 45 dienstjaren heeft doorgebracht.

Aanbeveling 7: laat het voorschrift van inbouw van de AOW vervallen

De aanbevelingen van de Werkgroep fiscale behandeling van pensioenen hebben geleid tot het huidige Hoofdstuk IIB van de Wet LB. De werkgroep schreef in de vorige eeuw: 'De Werkgroep is van mening dat ook in de toekomst rekening dient te worden gehouden met de basisvoorziening. Aanpassingen van de AOW (...) kunnen aldus ook invloed hebben op de omvang van het aanvullende pensioen.'⁶ In het pensioenakkoord hebben partijen de lijn van AOW-inbouw weliswaar doorgetrokken, maar zijn de eerste barsten in het inbouwbastion zichtbaar. Immers, voor het partner- en wezenpensioen wordt er in de toekomst een koppeling gemaakt met het salaris, zonder rekening te houden met de AOW. De minister van So-

cialia Zaken en Werkgelegenheid geeft daarbij aan: 'Hiermee wordt de onduidelijkheid van de franchise in het partnerpensioen weggenomen. Dit betekent ook dat er een adequate dekking komt voor lage en middeninkomens.'⁷

Wij pleiten ervoor om de AOW-inbouw in het nieuwe fiscale kader volledig achterwege te laten

Wij pleiten ervoor om bovengenoemd barstje open te breken en de AOW-inbouw in het nieuwe fiscale kader volledig achterwege te laten. De AOW-inbouw stamt uit het midden van de vorige eeuw toen de 70%-eindloonnorm zijn intrede deed en pensioen en AOW waren gekoppeld aan de 65-jarige leeftijd. Sinds 1995 is er enorm veel veranderd. In de praktijk bestaat de eindloonnorm niet meer. Daarnaast heeft het fenomeen afstempelen zijn intrede gedaan, zijn premieovereenkomsten al jaren sterk in opkomst, gaan AOW en ouderdompensioen niet meer op hetzelfde moment in en is het ontvangen van een volledige AOW – of een staatspensioen van een ander land – vanwege de toegenomen mate van internationalisering geen vanzelfsprekendheid meer. Inbouw van AOW is anno 2020 al grotendeels arbitrair en lijkt soms meer op een rituele dans dan dat het een (fiscaal) doel dient. Als klap op de vuurpijl zal in het nieuwe stelsel geen garantie meer worden gegeven op de uitkomsten, zodat een AOW-inbouw om een fiscale grens te bepalen geen toegevoegde waarde heeft. Het pensioenakkoord is hét moment om inbouw van de AOW te laten vervallen. Vanzelfsprekend heeft dit een lagere premiegrens tot gevolg, zodat budgetneutraliteit gewaarborgd is.⁸ Het bijkomende en niet te onderschatten effect is dat de lage en middeninkomens erop vooruitgaan in premie-inleg, vergeleken met de situatie van handhaving van de AOW-franchise. Dit effect draagt bij aan een hogere pensioenopbouw voor werknemers met lagere salarissen c.q. zware beroepen. Er is dan mogelijk geen fiscale faciliteit nodig in het geval dat iemand 45 dienstjaren heeft doorgebracht; zie ook aanbeveling 13. Tot slot leidt het weglaten van de AOW-inbouw voor iedereen tot een grotere mate van kenbaarheid van de pensioenregeling. Een pensioenpremie van 20% van het salaris zegt veel meer dan een premie van 30% van de pensioengrondslag. Door het overnemen van deze aanbeveling kan overigens art. 18a, zevende lid vervallen.

Aanbeveling 8: maak ten aanzien van het pensioengevend loon de koppeling met het fiscale loon in enig jaar tot aan de aftoppingsgrens

Nu alleen nog premieovereenkomsten mogen bestaan, kan in art. 18a Wet LB simpelweg worden gerefereerd aan het loon op grond van art. 10 Wet LB. In verband met aanbeveling 10 hierna hoeft de aftoppingsgrens

alleen nog voor de premie voor het ouderdoms- en het partnerpensioen na de pensioendatum te gelden. Art. 18ga Wet LB kan daarom komen te vervallen, onder verplaatsing van de aftoppingsgrens naar art. 18a. Uitgaande van de budgetneutrale overstap van het huidige op het nieuwe pensioenstelsel is er overigens geen enkele aanleiding de bestaande aftoppingsgrens (€ 110.111 in 2020) te verlagen.⁹

Aanbeveling 9: schrap de splitsingsbepaling en verwijzing naar nettopensioen

Art. 18, derde lid Wet LB maakt het mogelijk regelingen te splitsen in een zogenoemd niet-bovenmatig deel dat blijft binnen de begrenzingen van de Wet LB en een bovenmatig (of onzuiver) deel dat er niet binnen blijft en tot een directe heffing van loonbelasting en premies leidt. Het artikellid is een voorbeeld van doorgeslagen regelgeving. Er zijn drie redenen om de splitsingsbepaling te schrappen. Allereerst is het aantal gesplitste pensioenregelingen in Nederland letterlijk op de vingers van één hand te tellen. Ten tweede zijn de jaarlijkse administratieve verplichtingen die daar op grond van de wet en art. 4.1 Uitv.reg. LB 2011 bij horen, niet ingeregeld door de Belastingdienst. Het derde en belangrijkste argument is dat een bovenmatige pensioenregeling op basis van de wetssystematiek mogelijk is, zonder splitsingsbeschikking. Wordt deze beschikking geschrapt, dan blijft het mogelijk om, naast de basispensioenregeling, een separate pensioenregeling neer te zetten waarover bij voorbaat loonheffing wordt afgedragen.

Het aantal gesplitste pensioenregelingen in Nederland is letterlijk op de vingers van één hand te tellen

Het schrappen van de splitsingsbeschikking heeft louter tot gevolg dat het niet langer mogelijk is om binnen één regeling fiscaal zuiver en onzuiver pensioen uit te voeren, hetgeen volgens onze waarnemingen in het geheel niet gebeurt in Nederland. Overigens wordt in art. 18, vierde lid Wet LB vermeld dat voor een nettopensioenregeling als bedoeld in afdeling 5.3B van de Wet IB 2001 geen splitsingsbeschikking nodig is. Ook dit artikellid is overbodig. Een nettopensioenregeling in de zin van de Wet IB is immers geen pensioenregeling in de zin van de Wet LB.

■ PARTNERPENSIOEN VOOR DE PENSIOENDATUM EN WEZENPENSIOEN

Aanbeveling 10: laat voor het partnerpensioen voor de pensioendatum alsmede voor het wezenpensioen de maatschappelijke opvattingen (weer) doorslaggevend zijn

Op het gebied van het nabestaandenpensioen zijn de panelen, zoals hiervoor deels al onder aanbeveling 7 vermeld, aan het verschuiven. Volgens het pensioenakkoord hoeft er in het nieuwe stelsel geen rekening

meer te worden gehouden met inbouw van de AOW. Het partner- en wezenpensioen mag in het nieuwe stelsel maximaal 50%, respectievelijk 20% (40% voor dubbele wezen) van het pensioengevend loon bedragen. Er wordt in de literatuur – maar ook voorzichtig door het ministerie van Financiën, zo lijkt het – voor gepleit om voor het partnerpensioen de aftoppingsgrens van art. 18ga te verlaten.¹⁰ Hierin speelt mee dat deze pensioensoort een risicoverzekering is die niet leidt tot vermogensvorming en vanwege het verzekeringskarakter nauwelijks financieel beslag legt op de overheidsfinanciën.

Wij gaan nog een stap verder en maken de vergelijking met arbeidsongeschiktheidspensioen dat in kwantitatieve zin niet wordt beperkt, anders dan door middel van de open fiscale norm van de maatschappelijke opvattingen.¹¹ Wij pleiten ervoor deze open fiscale norm te herintroduceren voor de risicodekking voor het partner- en wezenpensioen. Op deze manier krijgen de sociale partners, waaronder de STAR, enige vrijheid en is een nieuwe starre fiscale begrenzing overbodig.

Als de overheid overigens voor juridische waarborgen rond het partnerpensioen wil zorgen, is de daar-

- 5 In het in noot 2 genoemde artikel van Schuurman wordt gepleit voor een vroegste ingangleeftijd vijf jaar voorafgaande aan de AOW-datum. Dit zou betekenen dat werknemers hun pensioen pas ver na hun 60e zouden mogen laten ingaan.
- 6 Rapport Werkgroep fiscale behandeling van pensioenen, 29 september 1995, blz. 21.
- 7 Brief Uitwerking pensioenakkoord, 6 juli 2020, p. 10.
- 8 Volgens onze berekeningen daalt de premiegrens van 30% van de pensioengrondslag naar circa 20-22,5% van het salaris tot de aftoppingsgrens van art. 18ga Wet LB.
- 9 In het rapport 'Bouwstenen voor een beter belastingstelsel' van april 2020, nr. 20402106, wordt een verlaging van de fiscale aftoppingsgrens van art. 18ga Wet LB genoemd. In 'Bouwstenen en pensioenopbouw', TPV 2020/27, pleit Kavelaars voor een verlaging van de aftoppingsgrens tot het bedrag dat ligt op de grens tussen de eerste en tweede tariefschijf voor de loonen inkomstenbelasting van € 68.507 en geeft hij aan dat het hem voorkomt dat het pensioenakkoord ten aanzien van het bovenstaande geen enkele betekenis heeft. Gezien de budgetneutraliteit die de pensioenpolder nastreeft, steunen wij dit pleidooi, respectievelijk delen wij deze conclusie niet. Ook al is de huidige aftoppingsgrens inderdaad arbitrair, het pensioenakkoord gaat wel degelijk uit van het handhaven van de huidige aftoppingsgrens.
- 10 Schuurman betoogt dit recentelijk in zijn in noot 2 genoemde artikel. Ook de staatssecretaris van Financiën lijkt hierop een voorschot te nemen in zijn brief van 2 september 2020 (kenmerk 2020-0000012747471) aan de Tweede Kamer, op basis van een door Willis Tower Watson uitgevoerde evaluatie van nettopensioen en nettolijfrente.
- 11 Art. 18, eerste lid, onderdeel a, ten vierde Wet LB luidt: 'een inkomensvoorziening bij arbeidsongeschiktheid zodra die langer dan een jaar duurt en welke niet uitgaat boven hetgeen naar maatschappelijke opvattingen redelijk moet worden geacht (arbeidsongeschiktheidspensioen).'

toe geëigende plaats ons inziens de Pensioenwet en niet de Wet LB.¹² Door de maatschappelijke opvattingen bepalend te laten zijn en dat – net als voor het arbeidsongeschiktheidspensioen – in art. 18 Wet LB vast te leggen voor partner- en wezenpensioenen, kunnen de artikelen 18b (partnerpensioenen), 18c (wezenpensioenen) en 18f (nabestaandenoverbruggingspensioenen) worden geschrapt uit Hoofdstuk IIB.

Aanbeveling 11: houd bij het verzekeren van partnerpensioenen bij overlijden voor de pensioendatum geen rekening met eventueel verworven direct ingaand opgebouwd partnerpensioenen

Wanneer deelnemers al een direct ingaand opgebouwd partnerpensioen hebben verworven, zullen de door de overheid overgenomen aanbevelingen van de STAR vanaf het moment dat een regeling conform het pensioenakkoord wordt geïntroduceerd, leiden tot een partnerpensioen dat de fiscale begrenzings overschrijft. De STAR beschrijft hiervoor twee keuzes. Wij verwijzen naar deel 1 van ons drieluik en pleiten ervoor de door de STAR als tweede genoemde oplossing over te nemen en het fiscaal te hoge partnerpensioen toe te staan op grond van de Wet LB. Door tevens aanbeveling 10 over te nemen hoeven geen nadere regels of voorwaarden te worden gesteld.

■ OPNAME BEDRAG INEENS

Aanbeveling 12: geef een belastingkorting als een deelnemer op de pensioendatum kiest voor de opname van een bedrag ineens

De opname van een bedrag ineens wordt toegestaan op grond van het nieuw te introduceren artikel in de Pensioenwet.¹³ In art. 18, eerste lid, onderdeel b Wet LB is geregeld dat pensioen kan worden afgekocht als de Pensioenwet hierin voorziet. De opname van het bedrag ineens hoeft derhalve niet te lei-

Wij pleiten voor een structurele belastingkorting als een deelnemer kiest voor de opname van een bedrag ineens

den tot een wijziging van Hoofdstuk IIB. Toch pleiten wij voor een fiscale wijziging. De opname van een bedrag van 10% ineens leidt niet tot een wezenlijk andere situatie dan wanneer een hoog-laagconstructie (100:75) wordt toegepast. Er is echter een belangrijk verschil: de opname van een bedrag ineens zal veel sneller leiden tot een hogere belastingdruk en het vervallen van toeslagen.¹⁴ Wij pleiten er daarom voor een structurele belastingkorting te introduceren als een deelnemer kiest voor de opname van een bedrag ineens. Voor het percentage van de belastingkorting zijn in het recente verleden parallellen te vinden.¹⁵

■ 45-DIENSTJARENREGELING

Aanbeveling 13: zet de tijdelijke drempelvrijstelling voor de RVU per 2026 om in een drempelvrijstelling voor werknemers die 45 dienstjaren hebben doorgebracht

Als onze aanbeveling 7 (afschaffen AOW-franchise) wordt overgenomen, is het nieuwe fiscale pensioenkader al ruimhartiger voor de lage en middeninkomens. Als de overheid haar voornemen wil doorzetten en met alle geweld een 45-dienstjarenregeling wil optuigen, ligt het niet voor de hand dit door middel van pensioen te faciliteren. Allereerst zou dit een inbreuk betekenen op het nieuwe fiscale kader vanwege de premiegrens en ontstaat de zoveelste pensioenexoot waarvoor de kaders van de Wet LB en de Pensioenwet gelden. Dit zal belemmerend en complicerend uitwerken. Een werkgever zal een 45-dienstjarenregeling mogelijk in eigen beheer willen uitvoeren of via een bedrag ineens willen afwikkelen.

Een nieuw vehikel als het '45-dienstjarenpensioen' kan worden voorkomen door van de tijdelijke drempelvrijstelling ter grootte van € 1767 per maand een permanente regeling te maken na het jaar 2025.¹⁶ De reeds voorgestelde drempelvrijstelling geldt tussen 2021 en 2026 voor werknemers die drie jaar of minder zijn verwijderd van de AOW-leeftijd. De drempelvrijstelling zou per 2026 simpelweg kunnen worden gewijzigd door deze toe te mogen passen voor werknemers die 45 jaar lang hebben gewerkt, ongeacht het aantal jaren dat ze zijn verwijderd van de AOW-datum. Variaties op dit thema zijn vanzelfsprekend eenvoudig te maken door de wetgever.

■ OVERGANGSRECHT

Wij verwijzen naar tabel 1 aan het begin. Het overgangsrecht valt uiteen in twee soorten. Ter zake van de verwerving van nieuwe aanspraken heeft de eerste een tijdelijk en de tweede een structureel karakter. Het overgangsrecht in de Wet LB wordt in beginsel geregeld in Hoofdstuk VIII Wet LB. In dat hoofdstuk is sinds het begin van deze eeuw een bonite stoet van overgangsbepalingen rond pensioen opgenomen. Vanwege het pensioenakkoord krimpt Hoofdstuk IIB en dijt Hoofdstuk VIII uit. Niet in tabel 1 opgenomen, maar wel onderdeel van het pensioenakkoord, is overigens dat de premiegrens gedurende de periode 2026 tot 2036 generiek met 3% mag worden verhoogd.

Aanbeveling 14: wijk in het overgangsrecht niet af van het huidige stelsel

In Hoofdstuk IIB zal worden geregeld dat er vanaf 2022 nog gedurende maximaal vijf jaar nieuwe aanspraken mogen worden verworven volgens de tekst van Hoofdstuk IIB zoals dit per 31 december 2021 luidt, tenzij gebruik wordt gemaakt van elementen bij of krachtens Hoofdstuk IIB zoals dit per 1 januari 2022 luidt. Het is ons inziens niet alleen logisch, maar ook van praktisch belang om het huidige fiscale regime voor wat betreft het overgangsrecht geheel of in ieder geval zo veel mogelijk intact te laten.¹⁷

In de wandelgangen en daarbuiten wordt gezegd dat Financiën bestaande premiestaffels wil aftoppen op het nieuwe fiscale maximum van 30%. Wij wijzen dit om drie redenen af. Ten eerste zou dit nieuwe element in het bestaande fiscale kader betekenen dat een deelnemer niet de kans heeft om de lagere actuariële bepaalde premies uit het verleden te compenseren met hogere toekomstige actuariële premies boven de 30%. Ten tweede zouden sociale partners die kiezen voor het overgangsrecht, door de overheid toch worden gedwongen een premiemaximering in te voeren waardoor de pensioenovereenkomst alsnog wijzigt, met alle (compensatie)gevolgen van dien. Ten derde zal in de periode 2022-2026 hoe dan ook een lappendeken van pensioenregelingen ontstaan, omdat er immers twee regimes naast elkaar bestaan.¹⁸ Laten we deze regimes dan niet vermengen.

Aanbeveling 15: pas het overgangsrecht 2026 zowel toe op per 31 december 2021 bestaande premieovereenkomsten als op per 31 december 2021 bestaande verzekerde middelloonregelingen

Het huidige fiscale kader, met alles erop en eraan, mag na 2026 van toepassing blijven op bestaande premieovereenkomsten. Uit recente uitlatingen is inmiddels duidelijk geworden dat het moet gaan om een regeling die bestaat voordat het nieuwe fiscale kader in 2022 in werking treedt. Onlogisch is deze voorwaarde niet, omdat het nieuwe fiscale regime ook voor nieuwe regelingen geldt, vanaf 2022. De tweede voorwaarde is dat de werknemer op 31 december 2025 in dienst moet zijn. Personen die op 1 januari 2026 of later deelnemen, vallen niet onder het overgangsrecht. Dit overgangsrecht zorgt ervoor dat bestaande deelnemers rechten kunnen blijven behouden op een gestaffelde premie tot aan uitdiensttreding. Dit levert geen gedoe op, omdat alleen nieuwe deelnemers recht krijgen op een vlakke premie.¹⁹

Het bedoelde overgangsrecht is om vijf voor twaalf als een konijn uit de hoge pensioenakkoordhoed getoverd. De achtergrond van het overgangsrecht is dat er voor werknemers op basis van leeftijd een actuariële onderscheid wordt gemaakt. De premie voor een

loonregelingen premies kennen met een dergelijk actuariële verloop.²⁰ Om compensatie-eisen te voorkomen zouden werkgevers enorme haast moeten maken en dergelijke verzekerde middelloonregelingen vóór 31 december 2021 moeten omzetten in een gestaffelde premieovereenkomst. Alleen op die manier is het overgangsrecht 2026 zeker gesteld. Het komt ons voor dat het alleszins redelijk is dat het overgangsrecht ook van toepassing zal worden op per 31 december 2021 bestaande middelloonregelingen, als deze verzekerd of volledig herverzekerd zijn bij een levensverzekeraar.

Aanbeveling 16: faciliteer de tijdelijke verhoging van de maximale premiegrens vanaf de feitelijke omzetting van de regeling naar het pensioenakkoord

Vanwege te treffen compensatiemaatregelen wordt de fiscale premiegrens in de periode 2026 tot en met 2035 verhoogd. Deze termijn sluit niet aan bij het nieuwe fiscale kader, dat immers per 2022 van toepassing wordt. Als sociale partners en het bedrijfstakpensioenfonds in kwestie besluiten in 2024 over te gaan op een regeling volgens het pensioenakkoord,

12 In zijn brief aan de Tweede Kamer van 22 september 2020, kenmerk 2020-0000078459, bevestigt de minister van SZW dat er als gevolg van het pensioenakkoord een wettelijke uniformering van het partnerbegrip zal plaatsvinden. Tevens wordt vermeld dat zal worden voorkomen dat samenwonenden door een te uitgebreide partnerdefinitie als zodanig worden gezien.

13 Voorgesteld art. 80b PW, wetsvoorstel 35 555 (Wet bedrag ineens, RVU en verlofsparen).

14 Zie het commentaar van de NOB van 6 december 2019 en 18 september 2020, alsmede het artikel 'Dient het conceptwetsvoorstel bedrag ineens, RVU en verlofsparen het beoogde doel?' van Donner-Broersma en Kuijkhoven in TPV 2020/5.

15 In de Wet uitfasering pensioen in eigen beheer en overige fiscale pensioenmaatregelen, Stb. 2017, 115, is voor de afkoop van pensioen door directeur-grootheidhouders een belastingkorting ingevoerd. Deze korting was 34,5% bij afkoop in 2017, 25% bij afkoop in 2018 en 19,5% bij afkoop in 2019.

16 Deze drempelvrijstelling geldt per 1 januari 2021 als het wetsvoorstel 35 555 (Wet bedrag ineens, RVU en verlofsparen) tijdig wordt aangenomen.

17 Inclusief zaken als (staffel)besluiten, handreikingen en vragen en antwoorden van de Belastingdienst.

18 Overigens kunnen we ons voorstellen dat er enkele wijzigingen moeten plaatsvinden, zoals voor het partnerpensioen, dat allicht per 1 januari 2022 voor alle pensioenregelingen in Nederland zal gelden, ongeacht het van toepassing zijnde fiscale regime.

19 Er ontstaat hierdoor wel een decennialang onderscheid tussen bestaande en nieuwe deelnemers. Wij verwijzen naar E. Lutjens in TPV 2020/28 (Opinie: Pensioenakkoord over Toekomst Pensioenstelsel), waarin hij concludeert dat het verschil in behandeling in beginsel te rechtvaardigen is, op basis van het oordeel van 3 oktober 2016-01 van het College van de rechten van de mens. De wetgeving brengt met zich dat een nieuwe regeling moet worden ingevoerd.

20 Zie H.M. Kappelle in zijn blog '(Hoe) bestaat het?' van 11 september 2020, alsmede E. Lutjens in het in noot 19 bedoelde artikel.

Wij vinden het alleszins redelijk dat het overgangsrecht ook van toepassing wordt op per 31 december 2021 bestaande (verzekerde) middelloonregelingen

oudere kan vier tot vijf keer zo hoog zijn als voor een jongere. Overstap op het nieuwe pensioenstelsel zou voor oudere werknemers een enorme teruggang betekenen, waardoor er compensatie-eisen ontstaan. Sindsdien is er in de praktijk – en wij herhalen dat – meermaals op gewezen dat ook verzekerde middel-

kan pas vanaf 2026 gebruik worden gemaakt van de fiscaal gefaciliteerde compensatie. Wij pleiten er daarom voor dat reeds vanaf de overstap op het nieuwe stelsel gebruik kan worden gemaakt van de extra fiscale ruimte, gedurende een periode van maximaal tien jaar.

Aanbeveling 17: beperk de volatiliteit van de tijdelijke verhoging van de maximale premiegrens

De ruimte voor fiscale facilitering wordt volgens de Hoofdlijnennotitie bepaald door het budget van € 1 miljard per jaar.²¹ Op basis van de huidige inzichten betekent dat een extra ruimte van 3%-punt. Dit impliceert dat de fiscale ruimte voor compensatie jaarlijks zou kunnen worden gewijzigd. In het kader van compensatieafspraken die doorwerken in het arbeidsvoorwaardenoverleg, is een volatiele compensatiebepaling ongewenst. Wij suggereren daarom aan te sluiten bij het mechanisme voor vaststelling van de reguliere premiegrens, zodat maximaal eenmaal per vijf jaar wordt gewijzigd of eerder in het geval van schokken.

Aanbeveling 18: neem ter zake de maximale compensatie een duidelijk, toepasbaar en handhaafbaar criterium op in de Wet LB

De extra fiscale ruimte voor compensatie mag worden gebruikt om gericht te compenseren, zolang de 3%-punt als geheel binnen de regeling niet wordt overschreden.²² Het is dus toegestaan om bepaalde

groepen werknemers meer dan 3%-punt compensatie te geven, zolang men binnen de regeling in totaal niet meer dan 3%-punt meer premie inlegt. Als fiscalisten vragen wij ons af hoe de wetgever en de Belastingdienst dit criterium willen gaan vastleggen, respectievelijk toetsen en handhaven. De systematiek van de Wet LB is namelijk gebaseerd op fiscale facilitering per werknemer en per inhoudingsplichtige werkgever en niet op het niveau van een hele pensioenregeling.

■ VOORUITBLIK

De versimpeling van het pensioenstelsel geeft voldoende aanleiding om de complexe fiscale pensioenwetgeving grondig te herzien en te vereenvoudigen. In deel 1 van dit drieluik behandelden wij al kort de keuzemogelijkheden in het tweedepijlerpensioen, alsmede het arbeidsvormneutraal pensioenkader. Deze onderwerpen komen in deel 3 uitgebreid aan de orde. Er zijn geen beletselen meer om één uniforme oudedagsparaplu te laten ontstaan in de tweede en derde pijler. Een versimpeld fiscaal pensioenkader als omschreven in dit deel draagt daaraan bij. ●

21 De vraag is of het bedrag van € 1 mrd voldoende is. Wij verwijzen naar B. Starink, Pensioenhervormingen: wordt 2019 het jaar van de waarheid?, Weekblad fiscaal recht 7287, 16 mei 2019.

22 Hoofdlijnennotitie uitwerking pensioenakkoord 22 juni 2020, p. 30.