



de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs Commissie Wetsvoorstellen

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Ingediend op <https://www.internetconsultatie.nl/wettoekomstpensioenen>

Amsterdam, 12 februari 2021

Betreft: Reactie van de Commissie Wetsvoorstellen van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs op de internetconsultatie Wet toekomst pensioenen

Geachte dames en heren,

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft het wetsvoorstel Wet toekomst pensioenen (hierna: het Wetsvoorstel) op 16 december 2020 gepubliceerd voor internetconsultatie. Gezien het maatschappelijk belang van het Wetsvoorstel, maakt de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (hierna: de Orde) van de gelegenheid gebruik om op de internetconsultatie te reageren.

1. Algemeen

Met het kabinet is de Orde van mening dat het draagvlak voor het nieuwe pensioenstelsel mede afhangt van de uitlegbaarheid van de pensioenregeling. In dat kader maakt de Orde zich zorgen over de begrijpelijkheid, transparantie en uitlegbaarheid van het nieuwe pensioencontract. De Orde vraagt zich af op welke wijze termen als ‘risicotolerantie’, ‘risicodraagvlak’, ‘risicopreferentieonderzoeken’, ‘URM-projectiemethode’ en ‘ALM-analyses’ aan deelnemers kunnen worden uitgelegd. Deze termen zullen in het algemeen de deelnemers niets zeggen, maar lijken daarentegen uiterst relevant te zijn. De Orde vraagt daarom aandacht voor deze complexiteit en benadrukt dat het essentieel is dat sociale partners (dus zowel werkgever als werknemer) het nieuwe pensioencontract begrijpen om te komen tot een goede nieuwe pensioenovereenkomst in de toekomst.

De Commissie Wetsvoorstellen van de NOB reageert gevraagd en ongevraagd op fiscaal relevante (wets)voorstellen (en het voortraject daarvan) vanuit de expertise van haar leden. Belangrijke toetsstenen zijn rechtszekerheid (waaronder terugwerkende kracht), verenigbaarheid met het recht, uitvoerbaarheid, effectiviteit en efficiency, regeldruk en gevolgen voor het investeringsklimaat.

1

Voorts constateert de Orde dat de wijziging van de pensioenwetgeving een enorme impact heeft op alle pensioenregelingen van werkgevers en werknemers in Nederland. De aanpassing aan het nieuwe kader gaat gepaard met enorme transactiekosten. De transitiekosten zijn kosten die niet beschikbaar zijn voor pensioenopbouw. Hoe hoog zullen deze transitiekosten zijn?

2. Premie

Wijziging fiscaal maximale premie ten opzichte van Hoofdlijnennotitie

In het Wetsvoorstel wordt een fiscale premiegrens voorgesteld van 30 procent in het nieuwe pensioenstelsel. De Orde constateert dat de fiscale premiegrens ten opzichte van de Hoofdlijnennotitie is verlaagd van 33 procent naar 30 procent, als gevolg van het verdwijnen van het partnerpensioen op kapitaalbasis bij overlijden voor pensioendatum. De Orde begrijpt dat er bij overlijden voor pensioendatum alleen nog de mogelijkheid wordt geboden voor partnerpensioen op risicobasis en dat de risicopremies fiscaal gefaciliteerd worden ingelegd boven op de premiegrens van 30 procent. Hoe is vastgesteld dat deze verlaging precies 3%-punt van de premiegrens moet zijn?

In artikel 18a lid 6 van de Wet op de loonbelasting 1964 (Wet LB 1964) (nieuw) en de memorie van toelichting (MvT) daarbij staat telkens dat de wijziging van het reëel rendement voor het fiscale kader wordt bepaald met toepassing van het PM-ste percentiel van de rendementsverwachting uit de scenarioset van DNB. De Orde verzoekt de PM post in te vullen.

DNB heeft de rente in de scenariosets, waar in artikel 18a lid Wet LB 1964 naar wordt verwezen, onlangs fors verlaagd. Betekent dit dat het thans genoemde PM-ste percentiel als gevolg daarvan anders wordt gekozen om toch tot een premie van 30 procent, lees budgetneutraliteit, te komen?

Is het mogelijk c.q. toegestaan dat de compensatiepremies ter grootte van 3 procent verhoging over de totale pensioengrondslag van de deelnemers worden berekend, terwijl de aanwending van deze premiecompensaties vervolgens individueel plaatsvindt? Hierdoor vindt er een herverdeling van die middelen plaats, om een bepaalde leeftijdsgroep te compenseren. En geldt het voorgaande dan ook voor het deel van de niet-benutte premieruimte tot 30 procent die door sociale partners ingezet wordt voor compensatie?

Dienstjaren vóór 2022

In artikel 18a van het Wetsvoorstel wordt een expliciet aanvangsjaar bepaald voor de aanvang van de dienstjaren waarop de fiscale premiegrens van momenteel 30 procent van toepassing wordt. Welke ruimte wordt beschikbaar voor eerdere dienstjaren? Te denken valt bijvoorbeeld aan de situatie van een eerste pensioentoezegging na 2021, maar met diensttijd vóór 2022. De MvT kondigt hiervoor lagere regelgeving aan. De Orde stelt een tijdige publicatie van het concept van

de totale lagere regelgeving in het algemeen en voornoemde lagere regelgeving in het bijzonder, bijzonder op prijs.

Compensatiepremie boven op de fiscaal maximale premie

Tot 2036 wordt de fiscaal maximale premie verhoogd met 3%-punt om compensatiepremies uit te financieren. Indien niet de volledige 30 procent van het premiumaximum aangewend wordt voor de pensioenregeling zelf, kan de premieruimte in het kader van compensatie vergroot worden met het verschil tussen de premiegrens van 30 procent en de daadwerkelijke premie van de pensioenregeling. Vanaf 2036 wordt het betalen van compensatiepremies niet meer fiscaal gefacilieerd. Is het vanaf 2036 mogelijk om alsnog compensatiepremies toe te kennen voor het deel waarvoor niet de volledige wettelijke fiscale premieruimte wordt benut? Indien dit mogelijk is, verneemt de Orde graag wat de gevolgen zijn voor de ruimte van de deelnemer om bij te sparen in de derde pijler.

Compensatiepremie binnen de fiscaal maximale premie

Wat zijn de gevolgen voor een belastingplichtige met betrekking tot zijn fiscale mogelijkheden in de derde pijler, indien in een pensioenregeling voor 2036 geen gebruik wordt gemaakt van de volledige fiscale premieruimte maar wel premie wordt betaald ten behoeve van een compensatieregeling?

Voorbeeld:

Indien de pensioenregeling zelf een premie kent van 10 procent, en bovenop deze 10 procent nog 5 procent aan compensatiepremies betaald wordt, gaat deze 5 procent compensatiepremie dan ten koste van de mogelijkheden van de deelnemer in de derde pijler?

Overgangsrecht artikel 38 Wet LB 1964

Waarborgt het al bestaande algemene overgangsrecht artikel 38b Wet LB 1964 volledig dat alle bestaande bijstortings- en toeslagverplichtingen worden geëerbiedigd? Artikel 38b Wet LB 1964 regelt dat reeds opgebouwde rechten gerespecteerd worden, valt de ‘verhoging van reeds opgebouwde rechten’ daar ook onder (toeslag/indexatie)? Artikel 18d lid 1 onderdeel a (oud) komt immers te vervallen waardoor de wettelijke mogelijk voor indexatie komt te vervallen. De Orde is van mening dat het raadzaam is hiervoor een meer specifiek wetsartikel met overgangsrecht op te nemen.

De Orde treft geen breed geformuleerde overgangsregeling in de fiscale bepalingen aan betreffende de onder het ‘oude’ Hoofdstuk IIB opgebouwde en niet naar het ‘nieuwe’ pensioenstelsel omgezette (ingevaren) pensioenen. Is de veronderstelling juist dat hierop, middels het algemene artikel 38b lid 1, het oude regime van toepassing blijft? Een vervroeging van dat pensioen bijvoorbeeld tot een leeftijd die ligt voor de periode die tien jaar aan de AOW voorafgaat blijft dan

dus (onder voorwaarden) mogelijk. En voor een vervroeging binnen die termijn van tien jaar is geen verklaring meer vereist?

Mede in het licht van het overgangsrecht is de Orde ook benieuwd naar de visie van het kabinet op de toepassing van in haal en inkoop in de tweede pijler voor de periode tot 2022 en vanaf 2022 (zie ook onze eerdere opmerking bij *dienstjaren vóór 2022*). Kan voor zover er geen (maximale) pensioenopbouw heeft plaatsgevonden in de periode voor 2022 alsnog pensioen worden ingehaald/ingekocht op basis van de nieuwe systematiek? En hoe wordt dan rekening gehouden met de ruimte die het nieuwe kader (30 procent) biedt ten opzichte van het oude kader (niet op basis van beschikbare premie)? En hoe wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen leeftijdsgroepen en de toepassing van premiestaffels met een leeftijdsafhankelijk percentage?

Progressieve staffel bij de overgangsregeling van artikel 38q Wet LB 1964

Artikel 38q lid 2 Wet LB 1964 geeft een maximale premiestaffel weer op basis van het reëel rendement uit de DNB-scenario's van 1,5 procent. De Orde verneemt graag op welke wijze werkgevers worden ondersteund indien zij een premiestaffel aanbieden die in alle cohorten lager is dan de fiscaal maximale staffel. Is de Belastingdienst voornemens om alsnog een handreiking te doen door bijvoorbeeld een 3%-staffel en een 4%-staffel te blijven publiceren?

Ingrijpende wijziging van een regeling die gebruikmaakt van de overgangsregeling progressieve staffel

Artikel 38q lid 1 Wet LB 1964 (nieuw) geeft aan dat de wanneer de regeling op “*meer dan ondergeschikte punten*” wordt gewijzigd, de gehele regeling dient te voldoen aan de voorwaarden van hoofdstuk IIB. Ofwel, de progressieve staffel kan niet gehandhaafd worden indien de regeling te ingrijpend wijzigt. Wat wordt verstaan onder “*meer dan ondergeschikte punten*”?

De fiscale maximering bij de vrijwillige regeling (artikel 17 lid 3 PW)

In artikel 17 lid 3 Pensioenwet (PW) staat dat het vereiste van leeftijdsonafhankelijke premie van artikel 17 lid 1 PW niet van toepassing is op de premie voor vrijwillige pensioenregelingen.

De Orde ziet graag duidelijk in de toelichting opgenomen dat de fiscale maximering als bedoeld in artikel 18a van de Wet LB 1964 in dat geval van toepassing is op deze vrijwillige regelingen. Voor nettopensioen blijkt dat impliciet uit de toelichting. Over nettopensioen wordt opgemerkt dat er geen eerbiedigende werking geldt en ook niet nodig is omdat de nettopremiegrens ongeveer gelijk is aan het percentage dat veelal in het hoogste leeftijdscohort in de premiestaffel voor het nettopensioen wordt gehanteerd. Er is dus geen juridische verplichting om een flat rate toe te passen, dus kun je ook fiscaal een staffel blijven toepassen mits die in alle cohorten onder dat maximum blijft. Dan hoeft je inderdaad ook niet te compenseren. Wellicht dat er alleen in het hoogste leeftijdscohort een kleine correctie naar beneden nodig is.

Naar de mening van de Orde kan de volgende passage op pagina 152 van de MvT in dit geval verwarrend werken: *“Tot slot wordt opgemerkt dat ook vrijwillige excedent-regelingen met progressieve premies na 2026 kunnen worden voortgezet. Daarbij geldt immers dezelfde problematiek als bij basisregelingen met een progressieve premie. Hiervoor gelden dezelfde randvoorwaarden als voor basisregelingen met een progressieve premie die worden voortgezet.”*

Uit deze tekst blijkt dat een dergelijke vrijwillige regeling een leeftijdsonafhankelijke premie moet aanhouden, anders zou overgangsrecht niet nodig. De Orde denkt dat het goed is ook hier een onderscheid te maken tussen de PW en de Wet LB 1964. Vanuit de PW geldt die eis niet, maar vanuit de Wet LB 1964 wel. In artikel 38q van de Wet LB 1964 wordt daarom een uitzondering gemaakt, maar er wordt wel een link gelegd met het overgangsrecht uit artikel 220e PW. Volgens de Orde is dit niet helemaal sluitend omdat er voor deze regelingen geen sprake is van ‘in afwijking van artikel 17’ zoals in artikel 220e PW is geformuleerd.

3. Hervorming nabestaandenpensioenen

Uitbreiding en consequenties uniformering partnerbegrip partnerpensioenen

In het Wetsvoorstel wordt een uniform partnerbegrip gehanteerd voor het partnerpensioenen in de PW en de Wet LB 1964. De Orde is van mening dat dit partnerbegrip in combinatie met het feit dat er geen aanvullende of afwijkende voorwaarden meer kunnen worden gesteld een goede ontwikkeling is. Is het voornemen om het uniforme partnerbegrip verder te uit te breiden in de Algemene wet inzake rijksbelastingen, Algemene Nabestaandenwet en AOW? Daarnaast wijst de Orde erop dat de wijziging van het partnerbegrip mogelijk ook consequenties heeft voor de inkomstenbelasting. Conform artikel 1.2 van de Wet inkomstenbelasting 2001 wordt onder partner mede verstaan *“degene die op hetzelfde woonadres als de belastingplichtige staat ingeschreven in de basisregistratie personen en: c. die voor de toepassing van een pensioenregeling als partner van de belastingplichtige is aangemeld”*.

Kan de wijziging van het partnerbegrip ertoe leiden dat betrokkenen nu geen partner meer zijn in de zin van de pensioenregeling en daardoor ook niet voor de Wet inkomstenbelasting 2001?

Fiscale bovenmatigheid samenloop bestaande opbouw en risicodekking partnerpensioenen

In de MvT bij het Wetsvoorstel wordt aangegeven dat de situatie zich kan voordoen dat een nabestaande een extra hoge uitkering ontvangt als gevolg van het eerbiedigen van de bestaande opbouw van het partnerpensioenen. Een nabestaande kan bij overlijden van de deelnemer voor de pensioendatum een inkomen uit partnerpensioenen ontvangen op grond van de reeds opgebouwde aanspraken op het partnerpensioenen en daarnaast op grond van een partnerpensioenen op risicobasis conform het Wetsvoorstel. Deze situatie kan als gevolg van de diensttijdonaafhankelijkheid in het Wetsvoorstel resulteren in een partnerpensioenen dat aanzienlijk hoger is dan de huidige fiscale

grenzen en de fiscale grenzen conform het Wetsvoorstel. Hoe wordt wettelijk geregeld dat dit niet tot fiscale bovenmatigheid dan wel sancties leidt?

Wanneer er niet voor invaren van de bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten wordt geopteerd, kan een uitkering aan een nabestaande tevens leiden tot de samenloop van reeds opgebouwde aanspraken op partnerpensioen en het partnerpensioen op risicobasis conform het Wetsvoorstel. De toegestane ‘extra hoge uitkering’ waarover in de MvT wordt gesproken staat onder ‘Overgangsrecht’. Blijft deze samenloop die leidt tot een ‘extra hoge uitkering’ ook fiscaal toegestaan na 1 januari 2026? Indien dat niet het geval is, hoe dient het nieuwe fiscale kader dan te worden toegepast op de reeds opgebouwde aanspraken op partnerpensioen?

Nettopensioen en nettolijfrente

De Orde constateert dat er geen ingrijpende wijzigingen worden voorgesteld voor het nettopensioen en de nettolijfrente in box 3 van de Wet inkomstenbelasting 2001 (behoudens wellicht gevolgen van de uniformering tussen de tweede en derde pijler die door zou moeten werken). De Orde vraagt zich af, mede gezien de evaluatie die onlangs heeft plaatsgevonden, of een fundamentele wijziging van het nettopensioen en de nettolijfrente niet op zijn plaats is. Uit de evaluatie blijkt dat het aantal belastingplichtigen dat gebruikt maakt van het nettopensioen beperkt is. Veelal wordt dit benut om het nabestaandenpensioen aan te vullen. De nettolijfrente wordt haast in het geheel niet toegepast. Exacte cijfers ontbreken, zo begrijpt de Orde, maar er wordt geschat dat het ongeveer 1.000 contracten zijn. Dat lijkt vooralsnog dus erg weinig. Zijn er alternatieven overwogen voor het nettopensioen en nettolijfrente, die het stelsel overzichtelijker maken?

Ingangsdatum pensioen

De Orde constateert dat een nieuw artikel 18d lid 1 Wet LB 1964 wordt ingevoerd. Hierin wordt bepaald, samengevat, dat een ouderdompensioen niet eerder mag ingaan dan tien jaar voor de AOW-gerechtigde leeftijd. De toelichting op deze wetswijziging is summier. Is het noodzakelijk deze bepaling op te nemen? Zo ja, wat is de toegevoegde waarde van deze bepaling ten opzichte van de huidige situatie? Voor zover de Orde overziet, zijn er op dit vlak op dit moment geen problemen en is het overbodig deze bepaling in te voeren. Het leidt tot onnodige uitvoeringslast voor pensioenuitvoerders terwijl de praktische impact nihil is.

4. DGA's en derdepijlerpensioen

Uniformering fiscale kader tussen tweede en derde pijler

In het Wetsvoorstel wordt met de verhoging van de maximale premieruimte voor lijfrenten van 13,3 procent naar 30 procent van de premiegrondslag en de toepassing van dezelfde (minimale) AOW-franchise in beide pijlers beoogd het fiscale kader tussen tweede en derde pijler te uniformeren. Hiermee kunnen zelfstandigen in beginsel dezelfde fiscale ruimte gebruiken als

werknemers in een pensioenregeling. Dit is een stap in de richting van een arbeidsvormneutraal pensioenkader die de Orde van harte toegejuicht.

De Orde constateert dat de uitwerking van deze aanpassingen in het conceptwetsvoorstel echter slechts marginaal zijn uitgewerkt. Er bestaan vele verschillen in de fiscale wetgeving tussen de tweede en derde pijler en deze zijn nu niet in concept-wetteksten vervat of nader toegelicht. Een uitgebreidere uitwerking in zowel concept-wetteksten als toelichting is naar de mening van de Orde gewenst. Volgens de MvT wordt dit nog nader uitgewerkt. De Orde kijkt hier naar uit, vooral ook gezien de in de MvT (pagina 62) genoemde verschillen.

In dat kader ziet de Orde ook graag een nadere toelichting c.q. uitwerking van de volgende vraagpunten:

- Wordt de reserveringsruimte (de absolute bedragen en relatieve maxima (17 procent)) aangepast / verhoogd in lijn met de verhoging van het premiepercentage? Of vervallen deze maxima volledig? Immers, in geval van inhaal en inkoop in de tweede pijler wordt geen maximum gesteld aan de jaarlijkse bijstorting die betrekking heeft op ruimte in het verleden. Dat laatste zou betekenen dat de referentieperiode van 7 jaar in geheel zou moeten komen te vervallen.
- Hoe wordt omgegaan met de fiscale ruimte in de derde pijler voor de periode tot 2022 en vanaf 2022? Werkt de verhoging van het percentage materieel terug voor oudere jaren? Dit laatste is nodig om uniformering van de derde pijler aan de tweede pijler effectief te realiseren in het licht van de toezegging van het kabinet zoals opgenomen op pagina 62 van de MvT.
- Leidt de verdere uniformering van de tweede en derde pijler er ook toe dat de ruimte die artikel 18d lid 1 aanhef en onderdeel b juncto lid 3 Wet LB 1964 biedt (onder andere de mogelijkheid om 2 keer de AOW-uitkering voor de AOW-datum extra uitgekeerd te krijgen) ook voor lijfrenten gaat gelden?

Experiment pensioen zelfstandigen

Het is naar de mening van de Orde de vraag of het doel van de experimenteerbepaling ten aanzien van pensioensparen voor zelfstandigen, zoals die in de concept-wetteksten is opgenomen, zinvol is. Een juist aangepast derdepijlerkader biedt zelfstandigen in beginsel voldoende mogelijkheden voor het opbouwen van een fiscaal gefaciliteerde oudedagsvoorziening. De markt van aanbieders heeft een afdoende aanbod ten aanzien van derdepijlerproducten. Oplossingen voor de tweede pijler moeten nog worden gecreëerd, waarbij bij de Orde de vraag opkomt of voor een zelfstandige premie- en prijstechnisch inderdaad op korte termijn een aantrekkelijke oplossing is te creëren. De keuzevrijheid die voor een zelfstandige bij de opbouw voor de oudedagsvoorziening bestaat, zal hem of haar ertoe leiden om die oplossing te kiezen die dienaangaande het meest aantrekkelijk is. Het is de vraag of een tijdelijke oplossing zoals bedoeld in de experimenteerbepaling die voordelen

kan geven, zowel voor de zelfstandigen alsook de pensioenfondsen. Hoe kijkt het kabinet hier tegenaan?

Volgens de MvT is het volgens het kabinet en sociale partners een zorgelijke ontwikkeling dat veel zelfstandigen het risico lopen van een grote inkomensval bij pensionering. Wordt met het voorgestelde experiment niet het risico gelopen dat vier jaar wordt verspeeld en dat het dus beter zou zijn andere voorstellen te doen? De Orde suggereert een verplichte pensioenopbouw voor zelfstandig ondernemers te overwegen met de mogelijkheid van opting-out.

Het pensioen van de directeur-grotoaandeelhouder

In de MvT bij het Wetsvoorstel is geen rekening gehouden met de bijzondere positie van de directeur-grotoaandeelhouder (DGA). De DGA kan sinds 1 juli 2017 niet langer pensioen opbouwen via het pensioen in eigen beheer. Een deel van de DGA's heeft besloten om het pensioen premievrij voort te zetten binnen de eigen BV. De MvT geeft geen duidelijkheid over de vraag of het DGA-pensioen kan worden 'ingevaren' in een nieuw pensioencontract. Daarnaast zijn er DGA's die pensioen opbouwen bij een verzekeraar. Wat betekent dit Wetsvoorstel voor het DGA-pensioen? De MvT geeft geen duidelijkheid of het pensioen van de DGA onder de overgangsregeling van verzekerde beschikbare premiereregelingen kan vallen. Ook blijkt niet uit de MvT of de DGA conform het Wetsvoorstel gebruik kan blijven maken van een voortgezette progressieve premiestaffel als zij hun pensioen hebben verzekerd bij een verzekeraar. Daarnaast is er onduidelijkheid of het DGA-pensioen kan worden ingevaren in een nieuw pensioencontract. De Orde verzoekt een nadere uitwerking van de impact van de stelseltransitie op DGA's.

Zal voorts de DGA ook onder het experiment vallen? Naar de mening van de Orde is een DGA in essentie niets anders dan een zelfstandig ondernemer. Ook de mogelijkheid om de DGA onder de PW te brengen, waardoor de DGA meeloopt in de collectieve pensioenregeling van de bedrijfstak zou volgens de Orde moeten worden overwogen. Met de mogelijkheid van opting-out. Graag verneemt de Orde de visie van het kabinet hierop.

5. BTW

De Orde meent dat het uitgangspunt zou moeten zijn dat, conform huidige jurisprudentie, een vrijstelling van btw voor vermogensbeheer geldt bij alle premieovereenkomsten, dus ook het nieuwe pensioencontract. Kan het kabinet dit bevestigen?

Hoe loopt de solidariteitsreserve door bovengenoemd uitgangspunt heen? Des te hoger die reserve en/of des te meer hiervan gebruik wordt gemaakt, des te minder beleggingsrisico voor de deelnemers. Wat is op hoofdlijnen de impact van de solidariteitsreserve op de btw-vrijstelling?

6. Slot opmerking

Uiteraard is de Orde graag bereid het bovenstaande nader toe te lichten.

Hoogachtend,
de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs,

drs. R.A. van der Jagt
voorzitter Commissie Wetsvoorstellen