

Vergaderjaar 2019–2020

32 043

Toekomst pensioenstelsel

Nr. 547

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 september 2020

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het evaluatierapport van de vrijstelling voor nettopensioen en nettolijfrente aan¹. Deze evaluatie heeft plaatsgevonden conform de evaluatieprogrammering van de fiscale regelingen.² De evaluatie is in opdracht van het Ministerie van Financiën uitgevoerd door het bureau Willis Towers Watson (WTW).

Vrijstelling voor nettopensioen en nettolijfrente

In 2015 is het pensioengevende salaris beperkt tot een inkomensgrens van, destijds, € 100.000. Dit betekent dat over het salaris boven deze inkomensgrens geen pensioen meer kan worden opgebouwd met toepassing van de omkeerregel (premie onbelast, uitkering belast). Voor de opbouw van een oudedagsvoorziening boven de grens zijn het nettopensioen in de tweede pijler en de nettolijfrente in de derde pijler geïntroduceerd.³ De bijdragen hiervoor worden betaald uit het nettoinkomen en de uitkeringen zijn onbelast. De waarde van de opgebouwde aanspraken zou in principe in box 3 vallen, maar door de invoering van een vrijstelling voor de waarde van de opgebouwde aanspraken is er geen rendementsheffing over verschuldigd.⁴ Deze vrijstelling in box 3 vormt in feite de fiscale facilitering van nettopensioen en nettolijfrente. De opbouw van een nettopensioen of nettolijfrente is gemaximeerd.⁵ Bij een niet-toegestane handeling, bijvoorbeeld afkoop, wordt de gegeven vrijstelling in box 3 via een forfaitaire benadering teruggenomen.⁶

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Kamerstuk 35 300, nr. 2, bijlage 9.

³ Zie Kamerstuk 33 847, nr. 2, Kamerstuk 33 847, nr. 18 en Kamerstuk 34 002, nr. 2.

⁴ Art. 5.16 en 5.17, Wet IB 2001.

⁵ Art. 5.16b, art. 5.17a, art. 5.17b en art. 5.17c, Wet IB 2001.

⁶ Art. 5.16c en art. 5.17^e, Wet IB 2001.

Resultaten onderzoek

In het onderzoek van WTW is door middel van interviews met deskundigen en betrokkenen, een enquête onder deelnemers en analyse van gegevens van de Belastingdienst een uitgebreid en veelzijdig overzicht gegeven van nettopensioen en nettolijfrente in de praktijk. Het blijkt dat van de potentiële doelgroep van 200.000 mensen circa 35.000 mensen (circa 17%) deelnemen aan een nettoregeling. Dit betreft vooral nettopensioen. Van nettolijfrente wordt in de praktijk nauwelijks gebruik gemaakt. Het relatief geringe gebruik van de nettoregelingen wordt volgens de respondenten in het deelnemersonderzoek veroorzaakt doordat het kapitaal niet vrij opneembaar is en doordat de regeling niet voorziet in de (verder niet gespecificeerde) behoeften van de deelnemers. Bij degenen die wel deelnemen komt dit door vertrouwen in de pensioenuitvoerder, door het fiscale voordeel van de vrijstelling en door de uitkering en risicodekking voor nabestaanden bij overlijden voor de pensioendatum. Voor de deelname blijkt met name van belang te zijn of het nettopensioen als opt-in (actieve keuze nodig om deel te nemen) of als opt-out (deelname is automatisch geregeld en actieve keuze is nodig om niet deel te nemen) wordt aangeboden. In het laatste geval (bij opt-out) blijkt de deelnamegraad veel hoger te liggen. De meerderheid van de regelingen via pensioenfondsen is vormgegeven als opt-out. Op basis van gegevens van de AFM blijkt dat het belegde vermogen in 2018 nabij € 550 miljoen lag. Het budgettaire belang van de vrijstelling van vermogensrendementsheffing ligt daarmee momenteel op circa € 5 miljoen. Dit heeft WTW bepaald op basis van een verdeling naar vermogenscategorieën met behulp van gegevens van de Belastingdienst. Door de verdere aangroei van pensioenopbouw zal het budgettaire belang groeien tot circa € 25 miljoen structureel.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Belangrijke vragen bij een evaluatie van een fiscale regeling zijn de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid van het budgettaire beslag bij het bereiken van het doel van de regeling. Het doel van de vrijstelling voor nettopensioen en nettolijfrente is het bieden van een faciliteit voor het opbouwen van een oudedagsvoorziening voor het inkomen boven de inkomensgrens. De doeltreffendheid kan beoordeeld worden op de vraag of de vrijstelling van belang is voor de gebruikers en op de vraag of er belemmeringen zijn om gebruik te maken van de vrijstelling.

Uit het onderzoek van WTW blijkt dat de vrijstelling een belangrijke rol speelt bij het aanbieden en gebruik maken van nettoregelingen en op die manier bijdraagt aan het toegankelijk maken van deze regelingen. Ook de mogelijkheid van het verzekeren van het nabestaandenpensioen wordt hiermee vergroot. Voorts blijkt uit het onderzoek dat de vrijstelling voor de deelnemers van significant belang is omdat deze meer dan 20% kan uitmaken in het netto pensioenresultaat ten opzichte van zelf beleggen, in combinatie met de door de collectiviteit lagere vermogensbeheerkosten. Voor slechts een klein deel van de doelgroep wordt de toegang belemmerd vanwege schaalbeperkingen.

Dat de participatie desondanks toch relatief laag ligt komt met name doordat sociale partners om intrinsieke redenen (anders dan uitvoeringskosten door schaalbeperking) ervoor gekozen hebben geen regelingen aan te bieden. Daarnaast weegt voor veel potentiële deelnemers toch zwaar dat het kapitaal niet vrij opneembaar is en dat de regeling niet voorziet in hun behoeften. Dit laatste wordt onderstreept doordat in die gevallen dat er door sociale partners geen nettopensioen aangeboden wordt, er toch nauwelijks gebruik wordt gemaakt van de individuele mogelijkheid om een nettolijfrente af te sluiten. Hierbij past wel de kanttekening dat de default (opt-in of opt-out) zeer bepalend is in het

daadwerkelijk gebruik. Omdat veel potentiële deelnemers geen actieve keuze maken is de standaardkeuze die sociale partners voor hen maken bepalend voor deelname. Concluderend geeft WTW aan dat gesteld kan worden dat de vrijstelling voor een ruime meerderheid van de doelgroep doeltreffend is geweest.

Voor het beoordelen van de doelmatigheid van de vrijstelling dienen de uitvoeringskosten afgewogen te worden tegen het budgettaire beslag van de regeling. WTW geeft aan dat als de realisatie van de vrijstelling het enige oogmerk zou zijn voor het bestaan van de nettoregelingen, dit nauwelijks in verhouding zou staan tot de aanzienlijke uitvoeringskosten. Hierbij geeft WTW aan dat die worden veroorzaakt door de kleine schaal en de complexiteit van de regelingen en het ontbreken van de mogelijkheid van automatische waardeoverdracht van kleine nettopensioenen en het vaak ontbreken van de mogelijkheid van individuele waardeoverdracht omdat de ontvangende werkgever geen nettopensioenregeling aanbiedt. Vrij vertaald betekent dit dat er goedkopere manieren van lastenverlichting zijn, zoals bijvoorbeeld een verhoging van de inkomensgrens voor pensioenopbouw of een generieke verlaging van het tarief in box 3. Maar WTW geeft ook aan dat het belang van de nettoregelingen breder is dan alleen de realisatie van het fiscale voordeel van de vrijstelling, waarbij bedoeld wordt op het belang van het toegankelijk maken van deze regelingen. Vanuit dat perspectief beschouwt WTW de vrijstelling als voldoende doelmatig.

Aanbevelingen onderzoek

WTW geeft aan dat uit het onderzoek blijkt dat de beperking van de pensioenopbouw tot een inkomensgrens en de invoering van nettoregelingen daarboven tot verdere complexiteit in het pensioendomein heeft geleid. De aanbevelingen die gedaan worden slaan dan ook vooral op het verminderen van wat volgens het rapport onnodige complexiteit is. Zo wordt gewezen op het feit dat voor de nettopensioenregelingen de fiscaal ruimste premiestaffel die gebruikt mag worden de 3%-staffel is, terwijl bij brutoregelingen ruimere kostprijsstaffels gebruikt mogen worden. Tevens wordt voorgesteld de toets op een fiscaal bovenmatig resultaat, de zogenaamde eventtoets, bij de 3%-staffel af te schaffen. WTW geeft aan dat juist door de hoge uitvoeringskosten en het ontbreken van automatische waardeoverdracht van kleine nettopensioenen het zwaar weegt dat de afkoopmogelijkheden van kleine nettopensioenen beperkt zijn. WTW stelt voor te onderzoeken of dan wel onder welke voorwaarden de wetgever mogelijkheden tot waardeoverdracht of afkoop van kleine nettopensioenen kan verruimen, in een vergaand alternatief tot zelfs het gehele kapitaal, onder aftrek van het genoten box-3-voordeel. Een kostenbeperking voor de pensioenfondsen zou gerealiseerd kunnen worden door de vereisten van fiscale hygiëne te beperken tot het inkoopmoment.

Een grotere aanpassing die wordt voorgesteld is het niet meer tot de inkomensgrens beperken van de risicodekking voor partnerpensioen. WTW geeft aan dat vooral kleinere ondernemingen zo in staat zouden worden gesteld toch in de reguliere pensioenvoorziening al te kunnen voorzien in een risicodekking bij overlijden voor het salarisdeel boven de inkomensgrens.

Voor wat betreft het shoprecht wordt aanbevolen fondsen daarvoor meer ruimte te geven waarbij WTW verwijst naar het ingetrokken wetsvoorstel fuserende bedrijfstakpensioenfondsen. Over een generiek shoprecht zijn de meningen van de geïnterviewden in het onderzoek verdeeld.

Vervolg

Het kabinet onderschrijft het belang van de mogelijkheid een adequate oudedagsvoorziening op te bouwen, hoewel het de vraag is of de huidige nettoregelingen hierin voorzien, gegeven het relatief beperkte gebruik en de gesignaleerde knelpunten, met name in uitvoeringskosten en complexiteit. Een eventuele aanpassing van de fiscale behandeling van pensioenen kan echter het beste in samenhang met de rest van het fiscale stelsel ondernomen worden. Het rapport Bouwstenen voor een beter belastingstelsel dat onlangs aan uw Kamer is gezonden biedt hiervoor mogelijkheden.

Wat betreft de aanbevelingen die gedaan worden in het rapport van WTW merk ik op dat voor zover die raken aan of al verwezenlijkt worden in de aanstaande pensioenhervorming het niet zinvol is om op dit moment nog met concrete voorstellen te komen. Dit betreft onder andere de beperking tot de 3%-staffel en de eventtoets, die niet meer relevant zijn in het nieuwe fiscale kader. Ook het punt van de fiscale hygiëne zal nader bezien moeten worden in samenhang met het nieuwe contract.

Het voorstel om de risicodekking voor partnerpensioen buiten de beperking tot de inkomensgrens te houden, moet het beste bezien worden in samenhang met de uitkomsten van de herziening van het nabestaandenpensioen in het algemeen.

Voor wat betreft de aanbeveling voor het shoprecht heb ik geen aanleiding om te veronderstellen dat er meer draagvlak is dan ten tijde van het intrekken van het wetsvoorstel fuserende bedrijfstakpensioenfondsen.⁷ De andere mogelijke beleidsimplicatie uit dit onderzoek ziet op het verruimen van de afkoopmogelijkheden van kleine nettopensioenen. Dit zal de komende tijd verder onderzocht worden.

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief

⁷ Kamerstuk 34 801, nr. 12.