

Vergaderjaar 2013–2014

33 847

Wijziging van de Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen en het Belastingplan 2014

Nr. 25

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 maart 2014

Tijdens het wetgevingsoverleg inzake Wijziging van de Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen en het Belastingplan 2014 (Kamerstukken 33 847) op 3 maart 2014 in uw Kamer, is de breed gedragen wens geuit om de nettolijfrente ook onder te brengen in de tweede pijler. Het kabinet heeft daarom toegezegd voor 2 april a.s. een richtinggevende brief te sturen over de vraag hoe dit kan worden geregeld binnen de voorwaarden van vrijwilligheid en fiscale hygiëne (voorkomen van onbelaste uitkeringen vanuit belast pensioenvermogen en vice versa) en in welk wetgevingstraject dit kan meelopen. Het kabinet wil met deze brief aangeven hoe dit zal worden vormgegeven. Concreet wordt voorgesteld om voor pensioenfondsen¹ die een nettolijfrente aanbieden in de wet vast te leggen dat moet worden uitgegaan van een gescheiden administratie. Tevens worden voor pensioenfondsen aanvullende producteisen gesteld aan de nettolijfrente om het risico op vermenging van belaste en onbelaste geldstromen te minimaliseren. Het kabinet meent dat op deze wijze op verantwoorde wijze invulling wordt gegeven aan de wens van uw Kamer om de nettolijfrente onder te brengen in de tweede pijler. In het vervolg van deze brief wordt nader ingegaan op de analyse van mogelijke risico's en aandachtspunten die uiteindelijk geresulteerd hebben in deze oplossingsrichting.

De hiervoor geschetste richting is nog niet vertaald in concept wetteksten, vanwege de complexiteit van de materie en omdat het kabinet hecht aan steun van het parlement voor het voorstel. Op basis van deze brief en de inbreng van het parlement zal verdere afstemming met het pensioenveld en de toezichthouders plaatsvinden. Daarbij heeft het kabinet goede notie genomen van de wens van pensioenuitvoerders om voor de zomer verdere duidelijkheid te krijgen.

¹ Het gaat hier om alle soorten pensioenuitvoerders, dus pensioenfondsen, verzekeraars, premiepensioeninstellingen en buitenlandse pensioeninstellingen

Uw Kamer heeft tevens verzocht om een sanctiebepaling voor opname van de nettolijfrente anders dan voor de oude dag (afkoop). Ook deze wens wordt door het kabinet ondersteund. Daarom gaat deze richtinggevende brief ook in op de gewenste sanctiebepaling en het wetgevings-traject waarin deze kan worden opgenomen. Concreet wordt voorgesteld om via een eenvoudige – forfaitaire – benadering het ten onrechte genoten belastingvoordeel terug te nemen bij voortijdige afkoop. Met deze brief wordt dus aan de beide toezeggingen voldaan.

Nettolijfrente in de tweede pijler

1. Inleiding

Over de uitvoering van de nettolijfrente in de tweede pijler onder de voorwaarden van vrijwilligheid en fiscale hygiëne heeft op ambtelijk niveau overleg plaats gevonden tussen het Ministerie van Financiën, het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Belastingdienst (Centraal Aanspreekpunt Pensioenen) en De Nederlandsche Bank (DNB). Tevens heeft op ambtelijk niveau overleg plaatsgevonden met de Pensioenfederatie en het Verbond van Verzekeraars.

Voordat ingegaan wordt op een mogelijke oplossingsrichting acht het kabinet het van belang om de aandachtspunten van het onderbrengen van de nettolijfrente in de tweede pijler kort toe te lichten. Dit komt de transparantie ten goede, draagt bij aan een helder debat en maakt een betere weging mogelijk van de oplossingsrichtingen en de resterende risico's.

2. Aandachtspunten

De nettolijfrente wordt fiscaal anders behandeld dan het reguliere pensioen dat wordt uitgevoerd door pensioenfondsen. Bij de nettolijfrente zijn de premies fiscaal niet aftrekbaar en is de uitkering onbelast. Dit brengt de volgende aandachtspunten met zich mee bij uitvoering van de nettolijfrente door pensioenfondsen.

2.1 Kostendekkende premie en gescheiden administratie

In geval een pensioenfonds een nettolijfrente gaat uitvoeren, geldt op grond van de Pensioenwet een kostendekkende premie voor deze regeling (dan wel een kostendekkende aankoop van uitkeringen). Om te bepalen of er sprake is van een kostendekkende inleg zullen pensioenfondsen een onderscheid moeten maken tussen de verschillende pensioenregelingen en daarmee de verschillende vermogenspotten: de pot met het brutovermogen (voor pensioenuitkeringen waarover later nog belasting wordt geheven) en de pot met nettovermogen (waaruit later onbelaste uitkeringen uit hoofde van de nettolijfrente worden gedaan). Hoewel pensioenfondsen in de regel verschillende pensioenregelingen gescheiden administreren, is dit niet expliciet wettelijk geregeld.

2.2 Kostentoerekening

Naast een gescheiden administratie is het belangrijk dat er een juiste toedeling plaatsvindt van de kosten van het pensioenfonds (pensioenadministratie, vermogensbeheer en bestuurskosten) voor de verschillende pensioenregelingen. Bij een onjuiste kostentoerekening (bijvoorbeeld ten laste van het (vereist) eigen vermogen behorend bij een andere pensioenregeling) kunnen immers meer fiscaal aftrekbare pensioenpremies en minder niet-fiscaal aftrekbare pensioenpremies worden ingelegd. Ook hier geldt uiteraard dat in de regel pensioenfondsen in de verantwoording

naar de deelnemers belang hebben bij een zo zuiver mogelijke toerekening. Een expliciete kostentoerekening is echter niet wettelijk geregeld.

2.3 Kruissubsidiëring

Ondanks de waarborg van een kostendekkende premie kan er zich een tekort voordoen bij de financiering van de nettolijfrente. Dit doet zich voor als het pensioenfonds uit hoofde van de nettolijfrente een verplichting heeft (bijvoorbeeld het uitkeren van ouderdomspensioen, nabestaandenspensioen of premievrijstelling bij arbeidsongeschiktheid) waarvoor binnen de pot voor de nettolijfrente onvoldoende vermogen is opgebouwd. Vanwege de eis van één financieel geheel wordt dit tekort – nadat alle overige sturingsmiddelen zijn ingezet – aangevuld vanuit de brutopot waarover nog belasting zou worden geheven. In dat geval wordt dus belasting misgelopen. Bij dit risico speelt dat het aantal deelnemers aan de nettolijfrente relatief beperkt is en dat het een vrijwillige regeling betreft weliswaar zonder medische keuring. Uiteraard kan zich ook de omgekeerde situatie voordoen als in de pot voor het reguliere (bruto)pensioen waarover nog geen belasting is geheven een tekort ontstaat dat aangevuld wordt met de pot voor de nettolijfrente waarover al wel belasting is geheven. In die situatie, wordt uiteindelijk dubbel belasting geheven.

3. Weging fiscale risico's

Bij de keuze of en zo ja welke risico's beperkt moeten worden, moet bedacht worden dat sommige fiscale risico's niet manipuleerbaar zijn (bijvoorbeeld kruissubsidiëring als gevolg van langlevensrisico) en sommige fiscale risico's wel (bijvoorbeeld kostentoerekening).

Verder speelt ook de mate van middeling van het risico op kruissubsidiëring in de tijd een rol. Als de kans dat sprake is van een subsidiering vanuit de brutopot naar de nettopot, even groot is als de kans dat sprake is van subsidiering vanuit de nettopot naar de brutopot, zou zich dit op de lange termijn moeten uitmiddelen. Op de lange termijn zou er in dat geval geen belastingheffing worden misgelopen. De vraag is echter of de wet van de grote aantallen in dezelfde mate opgaat voor de kleine groep deelnemers van de nettolijfrente vergeleken met de grotere groep deelnemers van het reguliere pensioen.

Tot slot moet bedacht worden dat de impact van kruissubsidiëring op de individuele aanspraken en rechten uit hoofde van een nettolijfrente groot kan zijn, terwijl zij macro-fiscaal gezien gering is. Omdat afwijkingen in inschattingen niet van te voren bekend zijn, is de omvang van een kruissubsidie tussen bruto- en nettorechten en -aanspraken niet op voorhand te voorspellen. De mate waarin dit fiscale risico zich voordoet is overigens mede afhankelijk van de hoogte van de aftoppingsgrens van het pensioengevend inkomen.

Kruissubsidiëring doet zich voor als de ex ante berekende kostendekkende premie ex post onvoldoende blijkt om de verplichtingen van het pensioenfonds voor de nettolijfrente te dekken. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de volgende situaties:

- Deelnemers aan de nettolijfrente leven langer dan werd verwacht op het moment van premievaststelling (ouderdomspensioen/partnerpensioen op kapitaalbasis).
- Meer deelnemers dan op het moment van premievaststelling werd verwacht overlijden en hun partners hebben recht op een (al dan niet levenslange) uitkering van partnerpensioen.

- Meer deelnemers dan op het moment van premievaststelling werd verwacht worden arbeidsongeschikt waardoor de – in de praktijk gebruikelijke – premievrije voortzetting van de pensioenopbouw duurder uitvalt.

In het geval zich kruissubsidiëring voordoet is het lastiger om – indien er te weinig nettovermogen is – een aanvulling vanuit een opslag op de premie te realiseren. Bij een premieverhoging hebben de deelnemers namelijk de keuze om wel of niet verder in te leggen voor verdere pensioenopbouw. De voorwaarde van vrijwilligheid en de plicht tot een kostendekkende premie bij de nettolijfrente kunnen elkaar dus versterken zodat de premiegrondslag om het tekort aan te vullen steeds kleiner wordt. Deze elkaar versterkende effecten kunnen ook nog gestimuleerd worden door het optreden van selectie-effecten, bijvoorbeeld als gevolg van de uitzondering die voor de tweede pijler geldt voor medische keuringen.

4. Uitsluiten risico's door wettelijke scheiding niet wenselijk

Als een pensioenfonds meerdere pensioenregelingen uitvoert, vormen deze op grond van de Pensioenwet één financieel geheel. Dat wil zeggen dat er uiteindelijk geen afgescheiden vermogens voor de diverse basis- of aanvullende (vrijwillige) pensioenregelingen bestaan. Door een pensioenfonds wettelijk te verplichten afgescheiden vermogens aan te houden – namelijk een vermogen voor het pensioen waarover later nog belasting wordt betaald (brutovermogen) en een vermogen waarover later geen belasting wordt betaald (nettovermogen) – kunnen bovengenoemde risico's geheel worden uitgesloten. Met deze wettelijke scheiding vindt er een inbreuk plaats op de eis van één financieel geheel.

De eis van één financieel geheel is echter onderdeel van de afspraken die in het kader van de discussie over de taakafbakening van pensioenfondsen tot stand zijn gebracht. Deze afspraken over de taakafbakening moeten waarborgen dat de traditionele wezenskenmerken van pensioenfondsen, collectiviteit en solidariteit, tot uiting komen in alle producten die pensioenfondsen aanbieden, dus zowel in de basispensioenregeling als in de vrijwillige pensioenregelingen. Het doel van deze afspraken is te voorkomen dat de positie van de pensioenfondsen (dankzij de verplichtstelling aan het fonds), leidt tot oneerlijke concurrentie op de vrije markten. De wettelijke scheiding en daarmee de discussie over de vormgeving van de verplichtstelling is dermate fundamenteel dat die naar de mening van het kabinet hier niet aan de orde dient te komen. Door andere maatregelen te treffen meent het kabinet het risico op kruissubsidiëring voldoende te hebben geadresseerd zonder de eis van één financieel geheel op fondsniveau nu los te laten.

5. Beperken risico's door producteisen en administratieve scheiding

Het kabinet ziet een mogelijkheid om het risico op kruissubsidiëring te beperken door het stellen van producteisen aan de nettolijfrente indien pensioenfondsen deze aanbieden in combinatie met het wettelijk voorschrijven van een administratieve scheiding.

Bij producteisen wordt gedacht aan een nettolijfrente die verplicht wordt aangeboden in de vorm van een zuivere defined contribution regeling zonder rendementsgarantie (zuivere DC-regeling). Anders dan bij een defined benefit-regeling, doet zich bij een zuivere DC-regeling het langlevensrisico en het rendementsrisico bij ouderdomspensioen zich tijdens de opbouwfase niet voor, omdat deze risico's dan volledig voor

rekening van de deelnemer blijven en niet voor rekening van het pensioenfonds komen. Wel dekt het pensioenfonds in de uitkeringsfase van een zuivere DC-regeling het langlevensrisico en het rendementsrisico. Op dat moment wordt immers het kapitaal omgezet naar een pensioenuitkering en staat de uitkering vast. Kruissubsidiëring is hiermee in de opbouwphase beperkt, maar kan in de uitkeringsfase dus niet geheel worden voorkomen.

Voor het overlijdensrisico bij partnerpensioen en de premievrijstelling bij arbeidsongeschiktheid blijft in de opbouwphase in principe de verplichting op het pensioenfonds rusten en daarmee het risico op kruissubsidiëring. Om dit desgewenst te voorkomen kan gedacht worden aan verplichte herverzekering. Herverzekeren houdt in dat risico's die het pensioenfonds op zich neemt en waarbij er tekorten kunnen ontstaan extern worden ondergebracht.

Om het risico op kruissubsidiëring en het risico op een onzuivere kostentoe rekening verder te beperken, dient er ook een administratieve scheiding te zijn tussen de verschillende regelingen die een pensioenfonds aanbiedt. Hierbij wordt gedacht aan een scheiding ten aanzien van technische voorzieningen, vereist eigen vermogen, beleggingen, verzekeringsrisico's en uitvoeringskosten. Ook hier is nadere regelgeving voor nodig.

Indien een pensioenfonds besluit een nettolijfrente aan te bieden en uit te voeren, zullen er ook duidelijke afspraken tussen sociale partners en het pensioenfonds moeten worden gemaakt. Volgens het kabinet dienen deze afspraken zijn weerslag te vinden in de uitvoeringsovereenkomst en zou dit ook wettelijk geregeld moeten worden. In de uitvoeringsovereenkomst kunnen afspraken worden vastgelegd over hoe de DC-regeling er uit komt te zien (beleggingsmogelijkheden, mogelijkheden naar omzetting bij pensioendatum, vaststellen uitvoeringskosten etc.).

Het stellen van de voorwaarden waaronder pensioenfondsen een nettolijfrente kunnen aanbieden, betekent dat er ook toezicht gehouden moet worden of aan deze voorwaarden wordt voldaan. De Belastingdienst dient vanuit haar algemene taak ervoor te zorgen dat belastingen op de juiste wijze geheven worden. DNB is toezichthouder op de Pensioenwet. Aangezien de Pensioenwet op een aantal technische punten in onderliggende regelgeving gewijzigd zal worden, zal DNB ook toezien op de naleving van die regels. DNB doet dit risicogebaseerd. DNB heeft evenwel aangegeven bereid te zijn thematisch onderzoek te willen doen naar bijvoorbeeld de administratieve scheiding waarmee fondsen bij uitvoering van de netto regeling te maken krijgen.

Bij het onderbrengen van de nettolijfrente in de tweede pijler, heeft het kabinet naast de voorwaarde van fiscale hygiëne ook de voorwaarde van vrijwilligheid gesteld. Het onderbrengen van de nettolijfrente in de tweede pijler brengt met zich mee dat bij een zuivere DC-regeling de werkgever verplicht is tot een werkgeversbijdrage van 10% van de premie. Om het vrijwillige karakter te waarborgen dient een werkgever deze werkgeversbijdrage ook te verstrekken aan de werknemers die niet kiezen voor een nettolijfrente. Deze systematiek is reeds opgenomen in de novelle en een soortgelijke regeling was eveneens bij de levensloopregeling opgenomen. Hiermee is de vrijwilligheid van de regeling naar de mening van het kabinet voldoende gewaarborgd.

Het kabinet zal in overleg met het pensioenveld tot een verdere uitwerking van de hierboven geschetste oplossingsrichting komen. Daarbij is het kabinet bereid de dialoog aan te gaan voor andere producteisen die binnen dezelfde randvoorwaarden van fiscale hygiëne en vrijwilligheid

realiseerbaar zijn. De uiteindelijke wetgeving zal zijn weerslag vinden in ofwel een nota van wijziging bij een reeds lopend wetgevingstraject (zoals de Fiscale Verzamelwet), ofwel in een ander voorgenomen wetgevingstraject.

Gevolg afkoop nettolijfrente

Op dit moment is in het wetsvoorstel geregeld dat bij afkoop van de nettolijfrente de box 3 vrijstelling vanaf dat moment voor de gehele aanspraak komt te vervallen. De afkoop leidt dus voor de toekomst tot box 3-heffing over de totale waarde van de nettolijfrente. Uw Kamer heeft de breed gedeelde opvatting geuit dat dit onvoldoende is om te voorkomen dat de nettolijfrente wordt opgenomen voor andere (bijvoorbeeld consumptieve) doeleinden. Het kabinet heeft begrip voor deze opvatting. Daarom is toegezegd om in deze brief richtinggevend toe te lichten welk gevolg het kabinet wil verbinden aan afkoop van de nettolijfrente. Voorts heeft het kabinet aangegeven dat het risico van opname van de nettolijfrente in de eerste jaren na invoering zeer beperkt is omdat er nog weinig is ingelegd. Om die reden kan volgens het kabinet de uiteindelijke wetgeving later volgen, bijvoorbeeld bij het Belastingplan.

Bij de uitwerking die het kabinet wenselijk acht, staat voorop dat het genoten box 3-voordeel wordt teruggenomen. Om de uitvoeringskosten en administratieve lasten te beperken wil het kabinet uitgaan van een forfaitaire benadering. Bij de berekening van het forfaitaire voordeel dient de gemiddelde inleg te worden bepaald en het aantal jaren waarin het box 3-voordeel is genoten. Voor de gemiddelde inleg stelt het kabinet voor uit te gaan van de helft van de waarde van de nettolijfrente op het moment van afkoop. Voor het aantal jaren waarin wordt deelgenomen stelt het kabinet voor uit te gaan van een inleg vanaf 1 januari 2015, met een maximum van 10 jaar (waardoor nooit een langere inlegperiode wordt verondersteld dan 10 jaar). Om te voorkomen dat de forfaitaire benadering voor belastingplichtigen onevenredig ruw uitwerkt, is het kabinet voornemens een tegenbewijsmogelijkheid op te nemen.

Samenvattend is het kabinet van mening dat met het stellen van producteisen in combinatie met het voorschrijven van een administratieve scheiding er voldoende waarborgen zijn om de fiscale risico's met name in de opbouwfase van de nettolijfrente te beperken. Daarbij is het kabinet zich ervan bewust dat met deze richting er resterende risico's² zijn, die indien wenselijk met een verplichte herverzekering beperkt kunnen worden. Voor wat betreft de gevolgen van afkoop van de nettolijfrente zet het kabinet in op een forfaitaire benadering om het genoten box 3-voordeel terug te nemen indien de nettolijfrente voor andere doeleinden wordt opgenomen dan de oude dag. De uiteindelijke wetgeving zal uw Kamer zo spoedig mogelijk tegemoet zien. Met deze inzet, heeft het kabinet vertrouwen in een voortvarende afronding van de wetsvoorstellen 33 610 en 33 847.

Mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes

² Langlevenrisico en rendementsrisico ouderdomspensioen in de uitkeringsfase en overlijdensrisico partnerpensioen op risicobasis en premievrijstelling arbeidsongeschiktheidspensioen in de opbouwfase