

Fiscale oudedagsparaplu

99/03

Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert de regering over de hoofdlijnen van het te voeren sociale en economische beleid en over belangrijke wetgeving op sociaal-economisch terrein. Daarnaast is de SER belast met bestuurlijke en toezichthoudende taken met betrekking tot de publiek-rechtelijke bedrijfsorganisatie (productschappen en bedrijfsschappen). Voorts is de SER betrokken bij de uitvoering van enkele wetten, zoals de Vestigingswet bedrijven 1954, de Wet assurantiebemiddelingsbedrijf en de Wet op de ondernemingsraden.

De SER is in 1950 ingesteld bij de Wet op de bedrijfsorganisatie. De SER is samengesteld uit vertegenwoordigers van ondernemers en van werknemers alsmede uit onafhankelijke deskundigen. De raad is een onafhankelijk orgaan dat door het gezamenlijke Nederlandse bedrijfsleven wordt gefinancierd.

De SER wordt bij de uitvoering van zijn functies bijgestaan door een aantal vaste en tijdelijke commissies. Enkele daarvan zijn onder bepaalde voorwaarden ook zelfstandig werkzaam.

De belangrijkste adviezen die de SER uitbrengt, worden in boekvorm uitgegeven. Zij zijn tegen kostprijs verkrijgbaar. Een overzicht van recente publicaties vindt u achterin. Een uitgebreider overzicht wordt op aanvraag gratis toegezonden. Het maandblad SER-bulletin geeft uitgebreid nieuws en informatie over de SER. De SER beschikt ook over een eigen site op Internet, waar u onder meer aantreft: de samenstelling van de raad en zijn commissies, persberichten en het laatste nieuws.

Sociaal-Economische Raad
Stafafdeling Voorlichting
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag
Telefoon: 070 - 3 499 646
Telefax: 070 - 3 832 535
E-mail: voorlichting@gw.ser.nl
Internet: <http://www.ser.nl>

Fiscale oudedagsparaplu

Advies Fiscale oudedagsparaplu

Uitgebracht aan de Staatssecretaris van Financiën, de heer W.A. Vermeend,
en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de heer
J.F. Hoogervorst

Publicatienummer 3, 26 februari 1999

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1. Inleiding	15
1.1 Algemeen	15
1.2 Karakter en reikwijdte advies	15
2. Het kabinetsvoornemen	17
2.1 Huidig fiscaal regime oudedagsvoorzieningen	17
2.2 Kabinetsvoorstel	23
3. Beoordelingskader	27
3.1 Inleiding	27
3.2 Beoordelingskader	28
3.3 Criteria voor verdere toetsing	41
4. Nadere uitwerking en toetsing	43
4.1 Inleiding	43
4.2 Keuzemomenten en -elementen	43
4.3 Verdere uitwerking en toetsing van de zes opties	51
4.3.1 Optie 1: jaarparaplu op basis van jaarinkomen zonder inhaal	51
4.3.2 Optie 2: jaarparaplu met inhaalmogelijkheid	55
4.3.3 Optie 3: lifetime paraplu op basis van aanspraken	59
4.3.4 Optie 4: lifetime paraplu zonder jaarlijkse toetsing	63
4.3.5 Optie 5: modernisering huidig tranchesysteem	67
4.3.6 Optie 6: vrijstellingsregeling vermogensrendementsheffing	69
4.4 Vergelijking en nadere weging	71
5. Conclusie en voorstel raad	77
5.1 Conclusie	77
5.2 Voorstel raad	78
5.3 Toetsing raadsvoorstel	87
5.4 Afrondend	91

Bijlagen

1.	Adviesaanvraag	95
2.	Samenstelling Pensioencommissie	103
3.	Schematische weergave raadsvoorstel	105

Bijlage 1 is digitaal niet beschikbaar.

Samenvatting

Adviesaanvraag

Op 18 december 1998 hebben staatssecretaris Vermeend van Financiën en staatssecretaris Hoogervorst van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Sociaal-Economische Raad (SER) advies gevraagd over de vormgeving van een fiscale oudedagsparaplu. Hiermee wordt bedoeld een geïntegreerde fiscale behandeling van de oudedagsvoorzieningen, waarbij de opbouw van deze voorzieningen in onderlinge samenhang aan één fiscaal maximum is verbonden. De adviesaanvraag schetst daartoe in globale zin een aantal mogelijkheden met het verzoek aan de hand daarvan te adviseren over de vormgeving van een oudedagsparaplu.

Het kabinet vraagt de SER vóór 1 maart 1999 te adviseren in verband met het voornemen het nieuwe belastingstelsel, waarvan de oudedagsparaplu een belangrijk onderdeel uitmaakt, op 1 januari 2001 in werking te laten treden.

Karakter en reikwijdte advies

Gelet op het karakter van de adviesaanvraag en de krappe adviestermijn beperkt het advies zich tot een verdere uitwerking en globale verkenning van de door het kabinet geschetste opties aan de hand van een algemeen beoordelingskader (hoofdstuk 3) en een toetsing daarvan aan een aantal aan dit kader ontleende criteria (hoofdstuk 4). Doel hiervan is tot een zekere onderlinge weging van de geschetste opties te komen teneinde vervolgens een voorstel voor een concrete invulling te formuleren (hoofdstuk 5).

Beoordelingskader en toetsingscriteria

Zoals de raad ook al in zijn advies *Naar een robuust belastingstelsel* heeft aangegeven, kan hij zich op zichzelf genomen vinden in de gedachte en achterliggende doelstelling van een fiscale oudedagsparaplu. Voor de raad ligt deze doelstelling in het verlengde van de meer algemene doelstelling van het beleid met betrekking tot de oudedagsvoorziening. Dat wil zeggen dat de oudedagsparaplu enerzijds beoogt bij te dragen aan het streven naar maatschappelijk aanvaardbare oudedagsvoorzieningen voor burgers en anderzijds beoogt het totaal aan fiscaal begeleide oudedagsvoorzieningen te binden aan één fiscale norm teneinde bovenmatige opbouw en onnodige fiscale grondslagversmaling te voorkomen.

Voor de verdere uitwerking van deze gedachte hanteert de raad een beoorde-
lingskader dat onder meer betrekking heeft op:

- de relatie met het thans nog bij de Eerste Kamer in behandeling zijnde
wetsvoorstel *Fiscale behandeling van pensioenen*: de fiscale normering voor
pensioenopbouw uit dit wetsvoorstel dient bepalend te zijn voor de maxi-
maal toegestane ruimte onder de oudedagsparaplu;
- de verantwoordelijkheidsverdeling op pensioenterrein: sociale partners zijn
gezamenlijk primair verantwoordelijk voor de inhoud van pensioenrege-
lingen, het overheidsbeleid (onder meer op fiscaal terrein) is in beginsel
volgend en laat ruimte voor maatschappelijke opvattingen over de inhoud
van de pensioenvoorziening;
- de omkeerregel: voor de fiscale behandeling van pensioenen blijft de om-
keerregel (pensioenpremies aftrekbaar, pensioenuitkeringen belast) onver-
minderd van toepassing;
- de relatie met het tussen sociale partners en kabinet in december 1997 afge-
sloten *Convenant inzake de arbeidspensioenen*: hierin is afgesproken dat
partijen op decentraal niveau zullen zorg dragen voor modernisering van
en kostenbeheersing in arbeidspensioenregelingen. Om dit te ondersteunen
zal het kabinet de wetgeving voortvloeiend uit het rapport van de Werk-
groep-Witteveen met voortvarendheid ter hand nemen;
- budgettaire aspecten: de raad neemt goede nota van de budgettaire taak-
stelling van 1,5 miljard gulden die het kabinet aan de invoering van een
oudedagsparaplu casu quo het onderbrengen van het lijfrenteregime daar-
onder, verbindt. Evenwel moet hij vaststellen dat dit bedrag zich mede gelet
op de vele in het geding zijnde variabelen en onzekerheden niet op voor-
hand laat onderbouwen in relatie tot de door het kabinet geschetste opties
of varianten daarop. De taakstelling wordt daarom vooralsnog opgevat als
de vraag in hoeverre een optie geacht kan worden bij te dragen aan grond-
slagverbreding en budgettaire beheersbaarheid;
- maatwerk: invoering van een oudedagsparaplu mag geen belemmeringen
opwerpen voor het streven naar maatwerk in de opbouw- en uitkeringsfase.
Dit streven hangt samen met de toenemende flexibiliteit en diversiteit in
arbeids- en inkomenspatronen, arbeidsvormen en arbeidsrelaties. De oude-
dagsparaplu zal moeten worden toegesneden op een toenemende variatie
in arbeidspatronen en onderbrekingen van loopbanen in verband met bij-
voorbeeld zorgtaken of scholing en opleiding. Daar waar in de praktijk
reeds in veel gevallen zichtbaar is dat arbeidspensioenregelingen juist met
het oog op flexibilisering en individualisering worden aangepast, acht de
raad het van groot belang dat een oudedagsparaplu hier qua vormgeving en
systematiek op aansluit en terzake voldoende ruimte laat. Bijzondere aan-
dacht vraagt de raad voor de positie van vrouwen en ondernemers;

- toegankelijkheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Afhankelijk van de precieze vormgeving vergt toepassing van een oudedagsparaplu actieve betrokkenheid en inzicht van de individuele burger. Dit kan alleen als sprake is van een laagdrempelige regeling met voldoende transparantie. Daarnaast is belangrijk dat belastingdienst, werkgevers, pensioenuitvoerders (pensioenfondsen en verzekeraars) en eventueel ook banken in staat zijn de informatie te verschaffen respectievelijk te verkrijgen en te verwerken die nodig is om duidelijk te krijgen wat per belastingplichtige de individuele opbouwruimte is. In dit verband speelt ook de vraag naar de handhaafbaarheid, namelijk of de uiteenlopende gegevens die met name de belastingdienst nodig heeft om te toetsen wat de toegestane ruimte is en of deze wordt overschreden, voldoende verifieerbaar en controleerbaar zijn;
- overgangsregime: gegeven de mogelijke gevolgen van een oudedagsparaplu voor de fiscale behandeling van pensioen- en lijfrenteverzekeringen en gelet op het langetermijnkarakter daarvan, acht de raad het noodzakelijk dat er in ieder geval een overgangsregime komt voor reeds afgesloten verzekeringscontracten, bestaande uit een eerbiedigende werking.

Aan dit kader wordt vervolgens een aantal specifieke criteria ontleend waaraan de geschetste opties uit de adviesaanvraag worden getoetst. Het gaat achtereenvolgens om het aspect van maatwerk (waaronder bereikbaarheid voor individuen), uitvoerbaarheid, transparantie, handhaafbaarheid en budgettaire beheersbaarheid.

Nadere uitwerking en toetsing

De bijlage van de adviesaanvraag bevat een korte beschrijving van een zestal mogelijke aanpassingen van het fiscale regime voor oudedagsvoorzieningen. De geschetste opties vallen goed beschouwd uiteen in een cluster I met vier denkbare modaliteiten voor een oudedagsparaplu (opties 1 tot en met 4), een cluster II bestaande uit een modernisering van het lijfrenteregime (optie 5) en een cluster III bestaande uit een vrijstellingsregeling voor individuele oudedagsvoorzieningen in de nieuwe vermogensrendementsheffing (optie 6). Laatstgenoemde twee opties geven daarmee slechts ten dele invulling aan de gedachte van een alomvattende oudedagsparaplu ofwel het wederzijds met elkaar in verband brengen van de fiscale behandeling van de uiteenlopende vormen van oudedagsvoorzieningen in de diverse pijlers van het stelsel. Een en ander betekent dat het niet om zes gelijksoortige en daarmee in alle opzichten goed vergelijkbare beleidsopties gaat.

Dit voorop gesteld geeft de volgende tabel per aspect de relatieve scores per optie aan.

Tabel – Globale beoordeling zes opties

	1	2	3	4	5	6a	6b
Scores:							
Maatwerk Standaardgevallen	0	+	++	++	+	+	++
Maatwerk niet- standaardgevallen	0	+	+	++	+	0	0
Uitvoerbaarheid/ administr. lasten belastingdienst	++	0	0	+	0	++	+
Uitvoerbaarheid/ administr. lasten uitvoerders	+	+	0	++	0	+	+
Transparantie voor belastingplichtige	++	++	+	+	+	++	+
Handhaafbaarheid	++	++	+	+	+	++	++
Budgettaire beheers- baarheid	+	+	+	+	++	+	+

De scores laten zich in kwalificerende termen als volgt lezen:

0 = onvoldoende/matig + = voldoende/redelijk ++ = redelijk/goed.

Conclusie en voorstel raad

De nadere uitwerking en toetsing van de verschillende opties voeren tot de conclusie dat iedere optie sterke en zwakke punten kent waardoor het voor de raad niet zonder meer mogelijk is een eenduidige keus te maken. Hij heeft daarom uitgaande van het geschetste beoordelingskader gezocht naar een mogelijke combinatievariant waarbij hij zich vooral heeft laten inspireren door de sterke punten van de opties 3, 4 en 5. Dit leidt tot een voorstel van de raad waarvan de contouren onderstaand worden geschetst.

De basis van het raadsvoorstel voor de verdere uitwerking van een fiscale oudedagsparaplu wordt gevormd door een gestroomlijnd en versoerd lijfrenteregime aangevuld met een eindtoets. De fiscale normering voor pensioenopbouw van de komende *Wet fiscale behandeling van pensioenen* is ook bepalend voor het niveau waaraan in het kader van de paraplu getoetst wordt. Onverlet de daarin opgenomen uitzonderingsmogelijkheden, beschouwt de raad als kern van deze wet de geboden mogelijkheid tot het fiscaal begeleid opbouwen van

een pensioen dat op een leeftijd van 60 jaar 70 procent van het (eind)inkomen kan bedragen. Van de gelegenheid wordt tevens gebruik gemaakt om de huidige regeling van de fiscale oudedagsreserve voor ondernemers te vervangen door een pensioenvoorziening voor ondernemers (FOR-nieuwe stijl). Het raadsvoorstel geeft daartoe de contouren weer. Daarnaast wijst de raad erop dat in de komende *Wet fiscale behandeling van pensioenen* tevens de maximale ruimte voor het nabestaandenpensioen wordt gedefinieerd, rekening houdend met de mogelijkheid van uitruil tussen het nabestaanden- en het ouderdomspensioen.

Uitgaande van de bovenstaande punten bestaat het voorstel van de raad uit twee onderdelen, te weten onderdeel A dat drie tranches (A1, A2 en A3) bevat, en onderdeel B waarin een integrale eindtoets is opgenomen¹.

Onderdeel A: AOW, pensioen en lijfrente

Eerste tranche (A1)

Opvulling van de ruimte onder de oudedagsparaplu vindt in eerste instantie plaats met de opgebouwde aanspraken in het kader van de AOW en de onderscheiden oudedagsvoorzieningen (arbeidspensioen, beroepspensioen, FOR-nieuwe stijl).

Tweede tranche (A2)

Vervolgens is een nader te berekenen inkomens- en leeftijdsafhankelijke lijfrentepremieaftrek mogelijk. Het gaat in deze voorgestelde tweede tranche om een jaaraftrek ter grootte van een leeftijdsafhankelijk percentage van het inkomen. In verband met de eis van gelijke behandeling zal daarbij een keus moeten worden gemaakt tussen het uitgangspunt van gelijke uitkeringen dan wel dat van gelijke premiebedragen voor mannen en vrouwen.

De tranche is toegankelijk voor personen onder de 60 jaar, onverlet de mogelijkheden om ook nadien nog op te bouwen op grond van de komende *Wet fiscale behandeling van pensioenen* alsmede de hierna aan de orde komende reserveringsregeling. De invulling van de parameters van deze leeftijds- en inkomensafhankelijke premieaftrek (zoals bijvoorbeeld de te hanteren rekenrente) hangt samen met de vaststelling van de maximaal toegestane ruimte op grond van de voorgestelde tweede tranche². Bij de berekening van het in enig jaar maximaal aftrekbare bedrag krachtens deze tranche wordt evenals nu rekening gehouden met de individuele AOW-aanspraken en met pensioenaan-

¹ Zie bijlage 3 voor een schematische weergave.

² De raad beveelt aan een adviescommissie van deskundigen periodiek te betrekken bij de invulling van deze parameters.

spraken opgebouwd in het desbetreffende jaar: deze worden daarop in mindering gebracht.

Net zoals thans kan over een inkomen van niet meer dan 303.670 gulden premieaftrek plaatsvinden.

Aldus is sprake van een jaartoets waarmee de maximaal aftrekbare lijfrentepremie binnen de voorgestelde tweede tranche moet worden berekend. In verband hiermee geldt dat de onder deze tranche opgebouwde oudedagsvoorzieningen zijn gevrijwaard van de integrale eindtoets indien geen gebruik wordt gemaakt van de voorgestelde tranche A3 (zie verder bij onderdeel B).

Op basis van de berekening van de maximaal aftrekbare lijfrentepremie binnen A2 (de jaartoets) heeft de desbetreffende belastingplichtige in beginsel aangevoerd dat de maximum in aanmerking te komen. Indien geen of ten dele gebruik wordt gemaakt van de ruimte om voor dit maximumbedrag lijfrentepremie te storten (bijvoorbeeld vanwege gebrek aan voldoende liquiditeiten), kan het niet-benutte gedeelte (gecorrigeerd voor inflatie en leeftijd) in latere jaren alsnog in het kader van deze tweede tranche worden benut. Het is immers voor alle partijen efficiënter om op deze manier om te gaan met een geconstateerd tekort in de pensioenopbouw, dan de belastingplichtige in latere jaren (als bijvoorbeeld wel voldoende liquiditeiten aanwezig zijn) alsnog te verplichten tot het (laten) uitvoeren van een meer gecompliceerde berekening in het kader van de voorgestelde derde tranche A3.

Als onderdeel van tranche A2 wordt daarom een zogeheten reserveringsregeling ingevoerd. Op grond van deze regeling kan de belastingplichtige de belastingdienst verzoeken de niet-benutte ruimte cumulatief te administreren; daartoe dient betrokkene op adequate wijze de noodzakelijke gegevens aan te (laten) leveren. Indien dit niet geschiedt zal de belastingplichtige voor het repareren van eventuele pensioentekorten zijn aangewezen op de inhaalbaarheid uit de voorgestelde derde tranche (A3). De administratie van de reserveringsregeling door de belastingdienst hoeft niet additioneel belastend te zijn aangezien de geclaimde aftrek reeds op juistheid dient te worden gecontroleerd.

Inherent aan het karakter daarvan zal de voorgestelde reserveringsregeling pas na afloop van een volwaardige pensioenopbouwperiode zijn volgroeid.

Derde tranche (A3)

De voorgestelde derde tranche voorziet in een inhaalbaarheid van in het verleden ontstane tekorten in de pensioenopbouw, welke niet via de tweede tranche zijn opgevuld. Dit tekort wordt vertaald in een aanvullende lijfrentepremieaftrek en is voor iedere belastingplichtige onder de 60 jaar toegankelijk

onverlet de specifieke mogelijkheden om ook nadien nog op te bouwen. Uitgangspunt voor het beroep op deze tranche is dat sprake moet zijn van een tekort in de opbouw van de oudedagsvoorziening rekening houdend met de individuele AOW-aanspraken en de pensioenaanspraken en lijfrentevoorzieningen die tot dan toe zijn opgebouwd tijdens gewerkte of daarmee gelijk te stellen jaren³. Voorzover het hier zou kunnen gaan om buiten Nederland gewerkte jaren zijn uiteenlopende aspecten van belang, zoals onder meer de arbeidsmarkt- (en pensioen)mobiliteit van Nederlandse werknemers. Ook dienen de verschillende aspecten van de pensioenpositie van migranten (onvollende pensioenopbouw) in dit verband nader te worden gezien.

Voor de feitelijke bewijslast in het jaar van aftrek wordt uit praktisch oogpunt onderscheid gemaakt naar de omvang van het in aftrek te brengen bedrag. Bedraagt het gewenste aftrekbedrag niet meer dan 3.982 gulden (zijnde de som van de maximumbedragen van de premiespaarregeling en de spaarloonregeling voor 1999) dan wordt op voorhand aangenomen dat sprake is van een 'aanneemelijk oudedagstekort'. Met andere woorden, dit begrensd bedrag is dan zonder feitelijke bewijslast fiscaal aftrekbaar. Aangezien echter het eventuele gebruik van de derde tranche onder de integrale eindtoets valt (zie verder bij onderdeel B) betreft het 'ongetoetste' aftrekbedrag uitdrukkelijk een *voorwaardelijke vrijwaring*. Wil de belastingplichtige een hoger bedrag aan lijfrentepremie krachtens deze derde tranche in aftrek brengen, dan zal het tekort over de voorgaande jaren daadwerkelijk en cijfermatig gespecificeerd dienen te worden aangetoond; dit impliceert wel een substantiële feitelijke bewijslast voor de belastingplichtige en dus ook een controlelast voor de belastingdienst.

De introductie van een laagdrempelige maar qua omvang relatief beperkte 'toetsvrije' voet binnen de onderhavige tekortenregeling kent een praktische achtergrond. Uitgaande van het gegeven dat het merendeel van de belastingplichtigen zonder individuele aanvullingen de pensioendoelstelling op de beoogde pensioendatum niet zal halen, acht de raad het ondoelmatig en disproportioneel indien op relatief kleine bedragen moet worden getoetst; dit zou tot buitensporige uitvoeringslasten kunnen leiden. Bovendien zal oneigenlijk en overmatig gebruik fiscaal worden afgestraft bij de integrale eindtoets (zie verder bij onderdeel B). Dit geldt voor het gebruik van zowel de toetsvrije voet als van grotere aftrekbedragen krachtens deze derde tranche.

3 Daarbij is bijvoorbeeld te denken aan jaren waarin onbetaalde zorgarbeid is verricht.

Onderdeel B: integrale eindtoets

Als uitgangspunt geldt dat een integrale toets op bovenmatigheid plaatsvindt aan het eind van de loopbaan of van de actieve periode. Het meest natuurlijke moment daarvoor vormt het bereiken van de pensioenleeftijd, dit wil zeggen de leeftijd waarop de betrokkene besluit met pensioen te gaan. Is de belastingplichtige vóór de pensioeningangsdatum voornemens te emigreren dan vindt de eindtoets op het moment onmiddellijk voorafgaande aan emigratie plaats. Getoetst wordt het geheel aan aanspraken opgebouwd uit hoofde van de tranches A1 tot en met A3 aan de normen voor pensioenopbouw uit de komende *Wet fiscale behandeling van pensioenen*. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat er een adequate oplossing komt voor de situatie van wisselende inkomens en van overgang naar lager betaalde functies of deeltijdfuncties aan het eind van de loopbaan. De raad denkt concreet aan een regeling waarbij de eindtoets in principe aan de hand van het eindloonstelsel plaatsvindt, tenzij betrokkene in dergelijke situaties een toets aan de hand van een geïndexeerd middelloonstelsel wenst, dan wel een combinatie van beide.

Het verdient volgens de raad aanbeveling de eindtoets *in ieder geval* uit te voeren bij belastingplichtigen die tijdens de opbouwperiode gebruik hebben gemaakt van de tekortenregeling van de derde tranche. Belastingplichtigen die uitsluitend de eerste en tweede tranche hebben benut, dienen in beginsel van de eindtoets te worden uitgezonderd. Daarbij gaat de raad ervan uit dat het juridisch houdbaar is om dergelijk onderscheid te maken omwille van de vereenvoudiging van de uitvoering.

Indien en voorzover uit de eindtoets blijkt dat sprake is van bovenmatige opbouw ($A1 + A2 + A3 > \text{norm}$) dan dient het bovenmatige deel fiscaal te worden afgerekend waarbij op redelijke wijze rekening wordt gehouden met het genoten uitstel van belastingheffing⁴.

De afrekening geschiedt in omgekeerde volgorde ten laste van de opgebouwde voorzieningen, dat wil zeggen in eerste instantie ten laste van de lijfrentevoorzieningen uit de A3- en A2-tranches en in laatste instantie ten laste van de pensioenvoorzieningen uit de A1-tranche voorzover het daarbij om beschikbare-premieregelingen gaat.

⁴ Voor het afrekenen van bovenmatige opbouw zijn verschillende modaliteiten denkbaar, waarvan de toepassing mede afhankelijk kan zijn van onder meer de mate waarin de belastingplichtige de bovenmatigheid heeft kunnen beïnvloeden.

Blijkt uit de eindtoets dat het niveau van de oudedagsvoorzieningen die met benutting van de tranches A1, A2 en A3 zijn opgebouwd, onder de norm scoort, dan kan dit verschil worden opgevuld door middel van een ‘oudedagsrente’. Deze oudedagsrente wordt aangekocht met het kapitaal van een kapitaalverzekering of speciale, geblokkeerde oudedagsspaar- en beleggingsrekeningen. Indien de belastingplichtige niet onder de eindtoets valt, dan dient betrokkene een dergelijke toets aan te vragen opdat een tekort langs deze weg kan worden aangevuld.

Waar in de kabinetsplannen voor het nieuwe belastingstelsel de kapitaalverzekering alleen fiscaal gefacilieerd blijft indien deze dient ter aflossing van een hypothecaire geldlening (eigen woning), betekent onderhavig voorstel tot eventuele invulling van de restruimte dat deze bestemmingsgebonden faciëring wordt uitgebreid met de oudedagsvoorziening. Voorwaarde is wel dat de kapitaalsuitkering alleen kan worden aangewend voor een aanvullende periodieke oudedagsuitkering. Dit bestemmingsgebonden karakter geldt mutatis mutandis ook voor de speciale, geblokkeerde oudedagsspaar- en beleggingsrekeningen waarmee de genoemde restruimte kan worden opgevuld.

Met het aldus complementair betrekken van kapitaalverzekeringen en geblokkeerde oudedagsspaar- en beleggingsrekeningen (en daarmee van het netto-traject) in de opvulling van de ruimte onder de oudedagsparaplu verwacht de raad de flexibiliteit en de keuzevrijheid in het totale systeem te vergroten.

Toetsing voorstel

De raad verwacht dat zijn voorstel in redelijke dan wel ruime mate aan eisen van maatwerk, flexibiliteit, uitvoerbaarheid, toegankelijkheid en handhaafbaarheid kan voldoen.

Wat de budgettaire effecten betreft is het raadsvoorstel onvermijdelijk met dezelfde onzekerheden omgeven als de door het kabinet geschetste opties. Van belang is evenwel dat het voorstel van de raad in zijn visie in lijn is met de gedachte van de oudedagsparaplu als zodanig (zoals in de kabinetsnota *Belastingen in de 21e eeuw* omschreven) alsook met de verwachte *Wet fiscale behandeling van pensioenen* en voorts mede is gebaseerd op de sterke punten van de opties 3, 4 en 5 uit de adviesaanvraag. Uitgaande van *dezelfde veronderstellingen* (beroep op huidige eerste tranche, gedragsreacties) als gehanteerd ten behoeve van de budgettaire raming door het kabinet, acht de raad het plausibel dat zijn voorstel tot een vergelijkbaar budgettair effect zal leiden.

1. Inleiding

1.1 Algemeen

Op 18 december 1998 hebben staatssecretaris Vermeend van Financiën en staatssecretaris Hoogervorst van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Sociaal-Economische Raad (SER) advies gevraagd over de vormgeving van een fiscale oudedagsparaplu. Dat is een geïntegreerde fiscale behandeling van de oudedagsvoorzieningen, waarbij de opbouw van oudedagsvoorzieningen voortaan in onderlinge samenhang aan één fiscaal maximum is verbonden. Het gaat om een onderdeel van het geheel van kabinetsplannen voor een herziening van het belastingstelsel waarover de SER op 17 april 1998 heeft geadviseerd¹. Ten aanzien van de achterliggende gedachte van een fiscale oudedagsparaplu heeft de raad in dat advies een voorlopig, positief oordeel gegeven in afwachting van een nadere uitwerking door het kabinet. Die ‘nadere uitwerking’ heeft het kabinet nu in de vorm van een aantal kort beschreven mogelijke uitwerkingen aan de SER voorgelegd, met het verzoek aan de hand daarvan te adviseren over de vormgeving van een oudedagsparaplu. De adviesaanvraag is als bijlage 1 achter dit advies opgenomen.

Het dagelijks bestuur van de SER heeft de adviesaanvraag in handen gesteld van de Pensioencommissie ter voorbereiding van het aldus gevraagde vervoladvies. De commissie is daartoe op ad-hocbasis met een aantal extra leden uitgebreid. De samenstelling van de uitgebreide Pensioencommissie is als bijlage 2 achter dit advies aan te treffen. Het door de commissie voorbereide ontwerpadvies is behandeld en als advies vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 26 februari 1999; het verslag van deze vergadering is bij het secretariaat van de raad verkrijgbaar.

1.2 Karakter en reikwijdte advies

Het kabinet vraagt de SER vóór 1 maart 1999 te adviseren in verband met de huidige planning van het wetgevingstraject die erop gericht is het nieuwe belastingstelsel (met inbegrip van de oudedagsparaplu) op 1 januari 2001 in

1 SER-advies *Naar een robuust belastingstelsel*, publicatienr. 98/07, Den Haag 1998.

werking te laten treden. Gelet op de complexe aard van de materie betekent dit een uiterst krappe adviestermijn; dit geldt des te meer als wordt bedacht dat de adviesaanvraag niet een eenduidige uitwerking van de voorgenomen oudedagsparaplu bevat – zoals gevraagd door de raad in zijn advies van 17 april 1998 – maar een bijlage met een globale schets van een aantal mogelijke uitwerkingen van zeer uiteenlopende aard en draagwijdte².

Het dagelijks bestuur heeft bij binnenkomst van de adviesaanvraag de adviestermijn in relatie tot het karakter van de adviesaanvraag en de complexiteit van de materie onder ogen gezien; het heeft vervolgens geoordeeld dat het niettemin opportuun is te streven naar beantwoording binnen de gevraagde termijn, ervan uitgaande dat het advies door het kabinet serieus zal worden genomen. In samenhang hiermee is ervoor gekozen het advies te beperken tot een globale verkenning en verdere uitwerking van de door het kabinet geschetste opties aan de hand van een algemeen beoordelingskader en een toetsing daarvan aan een aantal aan dit kader ontleende criteria. Doel hiervan is tot een zekere onderlinge weging van de geschetste opties te komen teneinde vervolgens een voorstel voor een concrete invulling te kunnen formuleren.

Het advies is verder als volgt opgebouwd.

In hoofdstuk 2 wordt het kabinetsvoornemen kort geduid en geplaatst tegen de achtergrond van de kabinetsplannen voor een nieuw belastingstelsel zoals aanvankelijk globaal neergelegd in de nota *Belastingen in de 21e eeuw*³ (in het vervolg: de Verkenning) en vervolgens bevestigd in het regeerakkoord. Tot goed begrip van het kabinetsvoornemen wordt voorafgaand daaraan ook een korte beschrijving van het bestaande fiscaal regime van oudedagsvoorzieningen gegeven.

Hoofdstuk 3 bevat het beoordelingskader van de raad voor de verdere uitwerking en toetsing van de verschillende opties uit de adviesaanvraag. Dit kader is mede ontleend aan en bouwt voort op eerdere advisering van de raad over pensioenen en de fiscale behandeling daarvan. Aan dit kader wordt vervolgens een aantal specifieke criteria ontleend waaraan in hoofdstuk 4 de geschetste modaliteiten uit de bijlage van de adviesaanvraag worden getoetst. In hoofdstuk 5 ten slotte, komt de raad tot een eindafweging en formuleert hij een voorstel voor de invulling van de fiscale oudedagsparaplu.

2 De uitwerkingen worden door het kabinet beschouwd als een indicatie voor de te overwegen beleids-opties die ook door het kabinet zelf nog op hun technische merites en praktische haalbaarheid moeten worden getoetst. In de adviesaanvraag (p.1) merken de bewindslieden op bereid te zijn tot het geven van nadere informatie aan de raad zodra de stand van zaken rond deze uitwerking hiertoe aanleiding geeft. Van dit aanbod is geen gebruik gemaakt.

3 Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 810, nr. 2.

2. Het kabinetsvoornemen

2.1 Huidig fiscaal regime oudedagsvoorzieningen

Drie pijlers¹

Het Nederlandse stelsel van oudedagsvoorzieningen bestaat grofweg uit drie componenten die doorgaans ook wel worden geduid als de drie pijlers van de oudedagsvoorziening. De eerste pijler wordt gevormd door de Algemene Ouderdomswet (AOW), zijnde een in beginsel door premies gefinancierde volksverzekering die voorziet in een flat rate uitkering ter hoogte van het sociaal minimum voor burgers van 65 jaar en ouder. In de tweede pijler bevinden zich de arbeidgerelateerde pensioenregelingen waarbij in eerste instantie moet worden gedacht aan de (collectieve) arbeidspensioenregelingen voor werknemers op ondernemings- en bedrijfstakniveau. Deze regelingen kennen veelal als doelstelling het bieden van een pensioenuitkering die bij volledige opbouw en met inbegrip van de AOW-uitkering in redelijke verhouding staat tot het laatstverdiende loon.

Naast deze arbeidspensioenregelingen voor werknemers worden ook de beroepspensioenregelingen en de regeling voor ondernemers terzake van de fiscale oudedagsreserve (FOR) tot de tweede pijler gerekend. Deze laatste regeling stelt individuele ondernemers in staat om ten laste van het winstinkomen een oudedagsvoorziening in de vorm van de eigen onderneming op te bouwen. De derde pijler omvat in beginsel elke vorm van privé voorziening voor de oudedag. Daarbij ware in eerste instantie te denken aan individuele verzekeringsproducten als lijfrenteverzekeringen en kapitaal- of spaarverzekeringen. Daarnaast kan ook elke vorm van individuele vermogensvorming, zoals een spaar- of beleggingsrekening, dienst doen als oudedagsvoorziening.

Fiscaal regime eerste pijler

De AOW wordt in beginsel op omslagbasis gefinancierd uit premies die door iedere ingezetene verschuldigd zijn. Sinds enkele jaren is daarnaast ook in het kader van de premiemaximering sprake van de mogelijkheid tot het verlenen van een rijksbijdrage aan het Algemeen Ouderdomfonds; in 1997 is eenmalig van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Daarnaast is in 1998 het AOW-spaar-

1 Zie voor een uitgebreide beschrijving: SER-advies *Werken aan zekerheid*, deel II, publicatienr. 97/05, Den Haag 1997, par. 6.2.

fonds ingevoerd ten behoeve van de toekomstige additionele vergrijzingslasten. Was vroeger de AOW-premie (evenals de andere premies volksverzekeringen) fiscaal aftrekbaar, sinds de belastingherziening van 1990 (Oort-operatie) is zulks niet meer het geval. Reden hiervan was de wens te komen tot uniformering en verbreding van heffingsgrondslagen voor de belastingheffing en de premieheffing volksverzekeringen. De AOW-uitkering was en is overigens object van belastingheffing.

Fiscaal regime tweede pijler (met name arbeidspensioenen)

De financiering van arbeidspensioenregelingen geschiedt eveneens uit premies, zij het op basis van kapitaaldekking vanwege wettelijke voorschriften. Voorts is sprake van een actuariële relatie tussen de gestorte premie en de hoogte van de toekomstige pensioenbedragen. De fiscale behandeling van arbeidspensioenregelingen komt erop neer dat de aanspraken onbelast en de uitkeringen belast zijn. In de praktijk betekent dit dat de betaalde pensioenpremies aftrekbaar (werknemersbijdrage) casu quo onbelast (werkgeversbijdrage) zijn en dat de daarmee behaalde rendementen eveneens buiten de belastingheffing blijven. Belastingheffing vindt eerst plaats wanneer het daadwerkelijk tot uitbetaling van pensioenbedragen komt. Dit regime wordt ook wel aangeduid als de omkeerregel.

Om voor deze omkeerregel in aanmerking te komen moet een pensioenregeling aan bepaalde wettelijke voorwaarden en definities voldoen. De belangrijkste daarvan is, zij het naar verwachting niet lang meer, nog steeds vastgelegd in artikel 11 lid 3 van de *Wet op de loonbelasting 1964 (Wet LB)*. Daarin wordt een pensioenregeling gedefinieerd als “... een regeling die uitsluitend of nagenoeg uitsluitend ten doel heeft de verzorging van werknemers bij invaliditeit en ouderdom en de verzorging van hun nagelaten betrekkingen door middel van een pensioen dat niet uitgaat boven hetgeen naar maatschappelijke opvattingen, mede in verband met diensttijd en genoten beloning, redelijk moet worden geacht”. De verwachting is dat deze globale en open norm binnen enkele maanden zal worden vervangen door een meer uitgewerkte en expliciete regeling zoals neergelegd in het thans nog bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel *Fiscale behandeling van pensioenen*².

Hoofddoelstelling van dit wetsvoorstel is om, rekening houdend met de maatschappelijke opvattingen en binnen de randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit, enerzijds meer mogelijkheden te bieden voor flexibele pensioenop-

2 Eerste Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 020, nr. 104. Dit wetsvoorstel wordt in de wandelgangen ook wel het wetsvoorstel-Witteveen of het Witteveen-kader genoemd naar de voorzitter van de werkgroep die in 1995 de aanbevelingen heeft opgesteld op basis waarvan het wetsvoorstel is geformuleerd. De verwachting is dat de Eerste Kamer medio februari 1999 over het wetsvoorstel zal stemmen waarna de wet op zijn vroegst op 1 maart of in april 1999 in werking zal kunnen treden.

bouw en flexibele pensionering, en anderzijds meer precies de grenzen aan te geven waarbinnen toepassing van de omkeerregel kan plaatsvinden. Modernisering en kostenbeheersing zijn daarbij, zo blijkt ook uit de parlementaire stukken en behandeling, de onlosmakelijk met elkaar verbonden trefwoorden. Naast een tamelijk gedetailleerde en scherp afgebakende pensioendefinitie zal de nieuwe wetgeving voortaan ook een concrete grens bevatten van wat fiscaal nog onder een adequate oudedagsvoorziening kan worden verstaan, dat wil zeggen van hetgeen maximaal voor fiscale begeleiding in aanmerking komt. Het gaat hierbij om het nieuwe artikel 18a Wet LB waarin de maximum pensioenopbouw is aangegeven per hoofdtype van pensioenregeling (eindloonregeling, middelloonregeling, beschikbare premieregeling). Vanwege het belang van dit artikel voor het pensioenbeleid volgt hieronder de integrale tekst.

Artikel 18a

1. *Een op een eindloonstelsel gebaseerd ouderdomspensioen bedraagt per dienstjaar niet meer dan 2 percent van het pensioengevend loon.*
2. *Een op een middelloonstelsel gebaseerd ouderdomspensioen bedraagt per dienstjaar niet meer dan 2.25 percent van het pensioengevend loon.*
3. *Een op een beschikbare-premiestelsel gebaseerd ouderdomspensioen wordt tijdsevenredig opgebouwd en is gericht op een pensioen dat na 35 jaren opbouw niet meer bedraagt dan 70 percent van het loon op dat tijdstip. De beschikbare premie wordt ten hoogste bepaald met inachtneming van de volgende uitgangspunten:*
 - a. *de beschikbare premie wordt actuarieel vastgesteld per leeftijdsklasse van ten hoogste vijf jaren en wordt afgestemd op de gemiddelde leeftijd in de klasse;*
 - b. *als loopbaanontwikkeling wordt gerekend met een loonstijging van drie percent per jaar gedurende de jaren voor het bereiken van de 35-jarige leeftijd, van twee percent per jaar gedurende de tien daaropvolgende jaren, van een percent per jaar gedurende de tien daaropvolgende jaren en van nihil gedurende de overige jaren;*
 - c. *bij de berekening wordt een rekenrente in aanmerking genomen van ten minste vier percent en wordt de te verwachten inflatie op nihil gesteld.*
4. *Een ouderdomspensioen gaat niet later in dan bij het vroegste van de volgende tijdstippen:*
 - 1^o. *Ingeval de dienstbetrekking eindigt voor de in de pensioenregeling vastgestelde ingangsdatum, dan wel op het vroegste van de tijdstippen, bedoeld onder 3^o, 4^o en 5^o.*
 - 2^o. *Ingeval de dienstbetrekking eindigt op of na de in de pensioenregeling vastgestelde ingangsdatum: het tijdstip waarop de dienstbetrekking eindigt.*

- 3°. Ingeval het ouderdomspensioen 100 procent van het pensioengevend loon komt te bedragen voordat de werknemer of gewezen werknemer de 65-jarige leeftijd heeft bereikt: het tijdstip waarop hij de 65-jarige leeftijd bereikt.
- 4°. Ingeval het ouderdomspensioen 100 procent van het pensioengevend loon komt te bedragen op of na het tijdstip waarop de werknemer of gewezen werknemer de 65-jarige leeftijd heeft bereikt: het tijdstip waarop dat maximum wordt bereikt.
- 5°. Het tijdstip waarop de werknemer de 70-jarige leeftijd bereikt.
5. Ingeval het ouderdomspensioen later ingaat dan op de in de pensioenregeling vastgestelde ingangsdatum mag het pensioen na die ingangsdatum worden verhoogd overeenkomstig het tot die datum gevolgde stelsel, met inbegrip van herrekening met inachtneming van algemeen aanvaarde actuariële grondslagen, doch niet verder dan tot 100 procent van het pensioengevend loon.
6. Indien het ouderdomspensioen eerder ingaat dan bij het bereiken van de 60-jarige leeftijd wordt het herrekend ten opzichte van die leeftijd of van de in de pensioenregeling vastgestelde latere ingangsdatum met inachtneming van algemeen aanvaarde actuariële grondslagen. Hierbij kan, zonedig in afwijking van de feitelijke situatie, worden uitgegaan van een pensioen dat uiterlijk ingaat bij het bereiken van de 60-jarige leeftijd en dat per dienstjaar niet meer bedraagt dan 2 procent van het pensioengevend loon.
7. Een ouderdomspensioen gaat niet uit boven 100 procent van het pensioengevend loon op het tijdstip van ingang.
8. De in dit hoofdstuk met betrekking tot het desbetreffende pensioen opgenomen maxima worden opgevat met inbegrip van een bedrag dat ten minste gesteld op per dienstjaar of ontbrekend dienstjaar een evenredig gedeelte van de voor dat jaar geldende uitkeringen voor gehuwde personen zonder toeslag, als omschreven in artikel 9, eerste lid, onderdeel b, en vijfde lid, onderdeel b, van de Algemene Ouderdomswet, vermeerderd met de vakantietoeslag.
9. Beoordeling of binnen de in het zevende lid genoemde begrenzing wordt gebleven vindt slechts plaats op het tijdstip waarop voor het eerst aanspraak op ouderdomspensioen ontstaat en op het tijdstip onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van ingang van het pensioen. Indien op het tijdstip onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van ingang van het pensioen de begrenzing wordt overschreden, zal het meerdere worden uitgekeerd in een uitkering ineens. De uitkering ineens dan wel, indien uitkering niet plaatsvindt, het bedrag dat zou moeten worden uitgekeerd, wordt aangemerkt als loon uit tegenwoordige dienstbetrekking van de werknemer en wordt geacht te zijn genoten op het tijdstip onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van ingang van het pensioen. Ten aanzien van de

werknemer die niet premieplichtig is voor de Algemene Ouderdomswet wordt, in afwijking van de artikelen 20a en 26, de verschuldigde belasting over de uitkering onderscheidenlijk het bedrag dat zou moeten worden uitgekeerd, gesteld op de som van de belasting en de premie ingevolge de Algemene Ouderdomswet die daarover verschuldigd zou zijn door een persoon die wel premieplichtig is ingevolge die wet en overigens in dezelfde omstandigheden verkeert als de werknemer. Ten aanzien van de werknemer die wel premieplichtig is voor de Algemene Ouderdomswet is met betrekking tot de in de vorige volzin genoemde uitkeringen of bedragen artikel 26 niet van toepassing.

10. *Ingeval de werknemer voor het tijdstip van ingang van het ouderdomspensioen ophoudt binnenlands belastingplichtige te zijn, wordt in het negende lid voor het tijdstip onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van ingang van het pensioen steeds gelezen: het tijdstip onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip waarop de werknemer ophoudt binnenlands belastingplichtige te zijn.*

Uit de tekst kan worden afgeleid dat – specifieke situaties daargelaten³ – als uitgangspunt voor een maatschappelijk aanvaardbare oudedagsvoorziening geldt een regeling die na 35 jaar opbouw voorziet in een pensioen dat met inbegrip van de AOW-uitkering maximaal 70 procent van de pensioengrondslag. Het ouderdomspensioen kan niet later ingaan dan bij het bereiken van de 70-jarige leeftijd; gaat het ouderdomspensioen eerder in dan bij het bereiken van de 60-jarige leeftijd dan vindt actuariële herrekening plaats uitgaande van een pensioenleeftijd van 60 jaar.

Bij AMvB zullen gelijktijdig nadere regels worden gesteld met betrekking tot wat onder dienstjaren kan worden verstaan (bijvoorbeeld ook dienstjaren bij vorige werkgevers of periodes van ouderschapsverlof, sabbatsverlof dan wel verzorging van jonge kinderen) en wat wel of niet in specifieke situaties (variabele beloningen, deeltijdfunctie of demotie aan het einde van de loopbaan) tot het pensioengevend salaris kan worden gerekend⁴.

3 Zo biedt lid 5 van artikel 18a de mogelijkheid om de pensioenopbouw voort te zetten indien na de reglementaire pensioendatum wordt doorgewerkt. Het ouderdomspensioen kan evenwel krachtens lid 7 nooit boven 100 procent van het pensioengevend loon op het tijdstip van ingang gaan behoudens ophogingen in verband met indexering van pensioen uit vorige dienstverbanden, zogeheten 'variabilisering' van de pensioenuitkering, positieve gevolgen van waardeoverdracht en uitruil van nabestaandenpensioen voor een hoger ouderdomspensioen (artikel 18d lid 1).

4 Zie de als bijlage bij de *Nota naar aanleiding van het verslag* (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 20 602, nr. 6) gevoegde concept-AMvB houdende wijziging van het Uitvoeringsbesluit loonbelasting 1965.

Fiscaal regime derde pijler

De fiscale behandeling van de individuele vormen van oudedagsvoorziening in de derde pijler valt grofweg in twee delen uiteen. Gaat het om typische verzekeringsproducten zoals lijfrenteverzekeringsproducten, dan geldt binnen de grenzen van het zogeheten tranche-systeem eveneens de omkeerregel (premie aftrekbaar, rendement onbelast, lijfrente-uitkering belast). Gaat het om typische bankproducten zoals spaar- en beleggingsrekeningen, dan geldt geen bijzondere fiscale begeleiding. Dit betekent dat ingelegde gelden niet aftrekbaar zijn en dat rendementen in de vorm van rente en dividend direct belast worden (behoudens een rente- en dividendvrijstelling). Een tussenpositie wordt ingenomen door de (al dan niet aan een hypotheek verbonden) kapitaal- of spaarverzekeringen. Ingelegde premies voor dergelijke verzekeringen zijn niet aftrekbaar. Daar staat tegenover dat het rendement (in de vorm van de uiteindelijke kapitaaluitkering bij leven dan wel bij vooroverlijden) onbelast is voorzover daarbij aan bepaalde wettelijke voorwaarden is voldaan⁵.

Nader inzoomend op het fiscale regime voor de oudedagsvoorzieningen uit de derde pijler wordt opgemerkt dat dit met de inwerkingtreding van de *Wet brede herwaardering I* op 1 januari 1992 ingrijpend is gewijzigd. Voor de fiscale begeleiding van *lijfrenteverzekeringsproducten* geldt sindsdien het tranche-systeem. Per tranche is daarin de omvang van de lijfrentepremieaftrek omschreven alsmede de nadere voorwaarden daarvoor. Volgens de *Wet op de inkomstenbelasting 1964* (artikel 45) moet het in alle gevallen om een verzekeringsovereenkomst gaan die aanspraak geeft op een vaste, gelijkmatige en periodieke uitkering die eventueel geïndexeerd is. De uitkering dient lijfgebonden te zijn en eindigt dus bij het overlijden van de gerechtigde. De kans op overlijden tijdens de uitkeringsduur moet minimaal 0,94 procent zijn. Afkoop, vervreemding, verpanding of overdracht tot zekerheid is niet toegestaan omdat dit wordt geacht in strijd te zijn met het onderhoudskarakter van de uitkering. Er zijn in totaal vijf tranches:

- eerste tranche: deze (basis)aftrek kent geen voorwaarden en bedraagt voor 1999 voor iedere belastingplichtige 6075 gulden. De aftrek is tussen gehuwden (en daarmee gelijkgestelden) overdraagbaar en bedraagt dan 12.150 gulden;
- tweede tranche: omvat een aanvullende inkomensafhankelijke aftrek ter grootte van 25 procent van het persoonlijk inkomen voor personen onder de 65 jaar nadat daarover een franchise van 60.734 gulden in mindering is

⁵ Zo geldt bij de toepassing van de kapitaalsvrijstelling van 61.000 gulden dat minimaal 15 jaar premie is betaald en bij de kapitaalsvrijstelling van 207.000 gulden minimaal 20 jaar. Voor beide vrijstellingen geldt een maximale premievariatie van 10:1.

- gebracht⁶. Voor 1999 bedraagt deze aftrek maximaal 60.734 gulden hetgeen met inachtneming van de franchise erop neerkomt dat boven een persoonlijk inkomen van 303.670 gulden geen aftrek meer is toegestaan. Voor de berekening van het bedrag van de premieaftrek dient rekening te worden gehouden met de opbouw van pensioen en FOR in het aangiftejaar;
- derde tranche: betreft een vaste inhaalaf trek van 12.148 gulden voor personen tussen de 39 en 65 jaar met een aantoonbaar, ‘niet te verwaarlozen’ pensioentekort. Een belastingplichtige wordt in de praktijk geacht een dergelijk tekort te hebben, indien de reeds opgebouwde oudedagsvoorzieningen tezamen genomen 90 procent of minder bedragen van de voorziening die hij vanaf het 35e levensjaar opgebouwd had moeten hebben met het oog op een pensioen van 70 procent van het persoonlijk inkomen op 65 jaar. Daarmee is deze aftrek afhankelijk van het niveau van de reeds opgebouwde oudedagsvoorzieningen en kan het toetsen daarvan om een buitengewoon gecompliceerde berekening vragen;
 - vierde tranche: bedoeld voor ondernemers die al dan niet bij beëindiging van hun onderneming de opgebouwde FOR willen omzetten in een lijfrenteverzekering;
 - vijfde tranche: bedoeld voor ondernemers die bij beëindiging van het bedrijf de stakingswinst willen aanwenden voor een lijfrenteverzekering. Afhankelijk van de leeftijd en omstandigheden gelden verschillende maxima.

De invoering van dit systeem in 1992 ging overigens gepaard met een overgangsregime voor bestaande lijfrentecontracten en kapitaalverzekeringen, gebaseerd op het principe van de eerbiedigende werking. Voor kapitaalverzekeringen, tot stand gekomen vóór 1 januari 1992, waarvan het verzekerde kapitaal nadien niet is verhoogd, bestaat in beginsel de mogelijkheid om de regels die golden per 31 december 1991 (oud regime) toe te passen. Voor lijfrenteverzekeringen, gesloten vóór 16 oktober 1990, waarvan de premie nadien niet is verhoogd, respectievelijk gesloten vóór 1 januari 1992 waarvoor nadien geen premie is voldaan, gelden in beginsel de regels zoals deze laatstelijk op 31 december 1991 van kracht waren (oud regime).

2.2 Kabinetsvoorstel

Omschrijving oudedagsparaplu

Het kabinet wil overgaan tot introductie van een fiscale oudedagsparaplu. Bij een fiscale oudedagsparaplu gaat het om één *integrale norm* voor de fiscale

⁶ Deze franchise staat voor het inkomen dat uit hoofde van de AOW en met gebruikmaking van de premieaftrek in de eerste tranche kan worden verkregen.

begeleiding van alle mogelijke oudedagsvoorzieningen zoals arbeidspensioenen, lijfrenteverzekeringen, eigen spaarvoorzieningen en beleggingsrekeningen en de FOR. Waar met name in de huidige situatie arbeidspensioenregelingen enerzijds en lijfrenteverzekeringen anderzijds een eigen fiscaal regime kennen, beoogt een oudedagsparaplu die twee regimes als communicerende vaten met elkaar in verband te brengen, in die zin dat hetgeen (collectief) is opgebouwd in de tweede pijler medebepalend is voor hetgeen in de derde pijler kan worden opgebouwd, en andersom. Thans is dit verband slechts beperkt en eenzijdig aanwezig: voor gebruikmaking van de tweede en derde tranche van het lijfrenteregime geldt dat sprake moet zijn van een (niet te verwaarlozen) pensioentekort.

Reden voor invoering

In de Verkenning voert het kabinet verschillende redenen aan waarom het tot invoering van een oudedagsparaplu wil komen. Als belangrijkste redenen gelden het streven naar een integrale oudedagsvoorziening (waarmee individuele pensioenvoorzieningen beter aansluiten bij de collectieve arbeidspensioenregelingen) en de wens het thans ongelimiteerde gebruik van de eerste tranche van het lijfrenteregime te beperken om aldus tot een meer budgettair beheersbare fiscale begeleiding van oudedagsvoorzieningen te komen. Niet onbelangrijk is voorts dat de hieruit voortvloeiende beperking van de aftrekbaarheid van lijfrentepremies in de verwachting van het kabinet bijdraagt tot een substantiële verbreding van de heffingsgrondslag en derhalve een verlaging van tarieven mede mogelijk maakt. Hiermee is ook de relatie geduid met de voorgenomen belastingherziening in bredere zin, die zoals bekend verlaging van tarieven door verbreding van heffingsgrondslagen mede als doelstelling heeft.

Met een oudedagsparaplu wordt, aldus het kabinet, ook aansluiting gevonden bij de wens om de kosten van arbeidspensioenregelingen zoveel mogelijk te beperken (zie ook het in paragraaf 3.2 genoemde pensioenconvenant). Een geïntegreerde behandeling van collectieve en individuele pensioenopbouw zou in de visie van het kabinet tevens de duidelijkheid kunnen bieden die bij kan dragen aan afspraken tussen sociale partners en het kabinet over de totale pensioenopbouw en over verschuiving daarbinnen van collectieve pensioenopbouw naar een meer individuele pensioenopbouw. Dit laatste zou volgens het kabinet ook het kostenbewustzijn op dit punt bij individuele werknemers ten goede komen.

Omvang en inhoud oudedagsparaplu

De oudedagsparaplu begrenst de ruimte waarbinnen de opbouw van pensioen en andere oudedagsvoorzieningen fiscaal begeleid kan plaatsvinden. Het gaat dus eigenlijk om een soort van fiscaal plafond, en niet zozeer om een paraplu,

als integraal sluitstuk van de fiscale begeleiding van de opbouw van de oudedagsvoorziening. Voor de concrete hoogte van dat plafond (ofwel: omvang van de paraplu) werd in de Verkenning nog verwezen naar de zogeheten Witteveen-norm zoals die naar verwachting wordt opgenomen in de Wet LB. In de (bijlage bij de) adviesaanvraag van 18 december 1998 wordt dit echter – opmerkelijk genoeg – nog opengelaten als iets wat nog nadere definiëring behoeft. In de ruimte die dat plafond in ieder geval biedt zit dan in de eerste plaats het collectief opgebouwde arbeidspensioen. Indien daarnaast nog ruimte resteert dan kan men die individueel invullen, hetzij via een lijfrenteverzekeringsregime hetzij via een speciale aan voorwaarden gebonden oudedagsspaar- of beleggingsrekening. Dit laatste impliceert overigens dat er – in het kabinetsvoorstel – in beginsel een fiscale gelijkschakeling komt tussen de traditionele oudedagsvoorzieningen als pensioen en lijfrente enerzijds en spaarproducten zoals spaarrekeningen en beleggingen anderzijds. Een gelijkschakeling derhalve tussen contractuele besparingen en vrije besparingen. Dit geheel aan oudedagsvoorzieningen zou dan een eigen fiscale behandeling krijgen (gebaseerd op de omkeerregel) binnen box I van het nieuwe belastingstelsel (loon- en inkomstenbelasting), die los staat van het voorgestelde regime voor vermogensinkomsten in box III (vermogensrendementsheffing).

Opbrengst oudedagsparaplu

Het kabinet veronderstelt dat een deel van de lijfrenteaftrek in de eerste tranche geen verband houdt met een mogelijk pensioentekort en vooral wordt ingegeven door fiscale motieven. Hiervan uitgaande zal introductie van de oudedagsparaplu ertoe leiden dat een dergelijke aftrek niet langer wordt verleend. Ten opzichte van de huidige situatie leidt dit tot een besparing, zo is de verwachting. De omvang van die besparing, zo geeft ook het ministerie van Financiën in een nadere toelichting aan, is niet met zekerheid vast te stellen. Deze hangt onder meer af van de precieze reikwijdte van de paraplu, de mate waarin belastingplichtigen ervoor kiezen om andere producten onder de paraplu te brengen en de toegankelijkheid van lijfrenteaftrek onder een nieuw fiscaal regime. In ieder geval gaat het ministerie ervan uit dat ook onder een nieuw fiscaal regime het instrument van de lijfrente voor bepaalde categorieën belastingplichtigen interessant en toegankelijk blijft en dat een substantieel deel van de lijfrenteaftrek in stand blijft. Waar thans de omvang van de lijfrenteaftrek circa 5 miljard gulden omvat met een budgettair beslag van 2,4 miljard gulden, luidt de raming van het ministerie dat van die aftrek circa 2 miljard gulden in stand blijft met een budgettair beslag van 0,9 miljard. Het ministerie verwacht met andere woorden een opbrengst van 1,5 miljard gulden als gevolg van de voorgenomen beperking van het lijfrenteregime in het kader van de oudedagsparaplu. Onderverdeeld naar de huidige tariefschijven komt dit volgens opgave van het ministerie neer op 0,3 miljard gulden uit de inkomens in

schijf 1; 0,7 miljard gulden uit de inkomens in schijf 2 en 0,5 miljard gulden uit de inkomens in schijf 3.

Budgettaire randvoorwaarde

Aan het slot van de adviesaanvraag van 18 december 1998 benadrukt het kabinet het belang en de noodzaak van een opbrengst van circa 1,5 miljard gulden. In dat verband wordt gesteld dat de beschikbaarheid van middelen voor een regeling voor oudedagsvoorzieningen rechtstreeks daaruit voortvloeit en voor het kabinet een hard gegeven is.

3. Beoordelingskader

3.1 Inleiding

In zijn advies *Naar een robuust belastingstelsel* van 17 april 1998 heeft de raad reeds enkele globale beschouwingen gewijd aan de gedachte van een fiscale oudedagsparaplu zoals door het kabinet voorgesteld in de Verkenning¹. Deze beschouwingen mondden uit in de conclusie dat het op zichzelf genomen een logische en consistente stap zou zijn om een dergelijke paraplu te introduceren maar dat een afgerond oordeel daarover niet mogelijk is zolang geen zicht bestaat op de eventuele concrete vormgeving en op de relatie met andere onderdelen van het pensioenbeleid (de beleidscontext). In dat verband is onder meer gerefereerd aan de als cruciaal beschouwde relatie met het wetsvoorstel *Fiscale behandeling van pensioenen* en de implicaties voor de uitvoering van het *Pensioenconvenant* van december 1997. In dit convenant zijn overheid en sociale partners overeengekomen voorwaarden te scheppen ten behoeve van partijen op decentraal niveau teneinde de doelstellingen van kostenbeheersing in en modernisering van arbeidspensioenregelingen simultaan te kunnen realiseren.

Voor een afgewogen oordeel over de uiteindelijke wenselijkheid en effectiviteit van dit kabinetsvoorstel achtte de raad het in voornoemd advies evenwel vooral nodig, inzicht te hebben in de praktische gevolgen daarvan². En juist in dit opzicht liet de Verkenning veel vragen en onduidelijkheden over de praktische implementatie en operationalisering onbeantwoord. Daarbij speelde voor de raad mede een rol dat welke techniek ook gekozen wordt, toepassing van de oudedagsparaplu voor alle betrokken partijen (heffingsplichtige, werkgever, pensioenverzekeraar, belastingdienst) tot een, naar mag worden aangenomen, behoorlijke verzwaaring van de uitvoeringspraktijk zal leiden gelet op de noodzaak van een jaarlijkse vaststelling van de opbouwruimte. Een dergelijke implicatie achtte de raad niet onbelangrijk bij een belastingherziening die mede gericht is op meer eenvoud, transparantie en administratieve lastenverlichting. In dat verband zijn ook de uitvoerbaarheid en controleerbaarheid nadrukkelijk aan de orde.

1 SER-advies *Naar een robuust belastingstelsel*, op.cit., hoofdstuk 5.

2 SER-advies *Naar een robuust belastingstelsel*, op.cit., p. 80 e.v.

Zoals in hoofdstuk 1 vermeld biedt de adviesaanvraag van 18 december 1998 niet de door de raad gevraagde nadere keuzebepaling en technische uitwerking van de oudedagsparaplu. Wel bevat de bijlage bij de adviesaanvraag een zestal globaal geformuleerde opties, waaronder een viertal mogelijke uitwerkingen van een integrale oudedagsparaplu. Verderop in dit advies zal de raad tot een nadere onderlinge weging daarvan komen. Daartoe formuleert hij in dit hoofdstuk eerst een globaal beoordelingskader zoals dat mede aan eerdere uitspraken van de raad valt te ontleen.

3.2 Beoordelingskader

Algemeen

Tot goed begrip van het kabinetsvoorstel voor een oudedagsparaplu zij erop gewezen dat daarmee de aftrekmogelijkheid voor lijfrentepremies als zodanig niet komt te vervallen. Wel worden afhankelijk van de nader te kiezen vormgeving de huidige eerste drie tranches (waaronder de niet aan voorwaarden verbonden basisaftrek van de eerste tranche) samengevoegd en, op basis van een nog nader te bepalen maximum, als geheel verbonden aan de voorwaarde dat men op een bepaalde leeftijd een tekort heeft in de opbouw van een adequate oudedagsvoorziening. Op zichzelf genomen wordt daarmee dus de mogelijkheid om *mede* via de derde pijler fiscaal gefacilieerd aan een adequate oudedagsvoorziening te bouwen, gehandhaafd. Het belang van dit regime is immers daarin gelegen dat daarmee de mogelijkheid wordt geboden om in aanvulling op de eerste en tweede pijler de oudedagsvoorziening naar eigen wensen en mogelijkheden, en dus op individuele basis, aan te vullen. Meer in het bijzonder vormt de regeling een belangrijk reparatie-instrument voor personen met een onvolledige AOW- en pensioenopbouw³.

Op zichzelf genomen komt het de raad redelijk en consequent voor dat de overheid bij het stellen van grenzen aan de fiscale begeleiding van de oudedagsvoorziening de verschillende onderdelen daarvan in onderlinge samenhang beziet. Een integrale fiscale benadering van de oudedagsvoorziening is wel vaker bepleit⁴ en sluit aan bij de wens, die ook in de Verkenning wordt geuit, om de budgettaire beheersbaarheid van de oudedagsvoorziening ook op langere termijn te garanderen. De raad ziet als kern van zo'n benadering dat voor de bepaling van de fiscale ruimte de drie pijlers in onderlinge samenhang worden gezien, waarbij met name de opgebouwde pensioenrechten in de tweede pijler van invloed zijn op de op te bouwen privé-voorzieningen (lijfrente- en

3 SER-advies *Werken aan zekerheid*, publicatienr. 97/05, Den Haag 1997, pp. 109 en 110 en pp. 337-339.

4 G.J.B. Dietvorst, *De drie pijlers van de toekomstvoorzieningen en belastingen*, Deventer 1994, hoofdstuk 9.

kapitaalverzekeringen) in de derde pijler *en andersom*. Als zodanig kan de introductie van een oudedagsparaplu worden gezien als een vervolg op de bij de *Brede Herwaardering* ingezette tendens tot een geïntegreerde benadering van verschillende vormen van oudedagsvoorziening⁵.

Met het aldus onder één norm en noemer brengen van pensioenvoorziening en lijfrentevoorziening en andere voorzieningen uit de derde pijler, wordt het aandeel dat de derde pijler in de totale oudedagsvoorziening kan hebben afhankelijk gemaakt van het aandeel van de tweede pijler. Of dit in de praktijk tot een wezenlijke verkleining van het aandeel van de derde pijler zal leiden, is afhankelijk van de bij de verdere vormgeving te maken keuzes. Los hiervan is het nog steeds zo dat veel werknemers (onder wie relatief veel vrouwen) op de pensioeningangsdatum de norm van 70 procent van het eindloon niet zullen halen⁶. Hieraan kunnen, zo heeft de raad eerder vastgesteld, vele redenen (vaak ook in combinatie) ten grondslag liggen, zoals:

- onvoldoende deelnemersjaren;
- pensioenbreuk;
- loopbaanonderbreking of werkloosheid;
- deelname in pensioenregeling waarbij minder dan 70 procent van het eindloon wordt opgebouwd;
- pensioenverevening na echtscheiding;
- uitsluiting (vanwege bijvoorbeeld deeltijd of flexarbeid);
- toepassing hoge franchise bij tweeverdieners en alleenstaanden;
- onvolledige AOW bij allochtone ouderen.

Afhankelijk van de precieze invulling en vormgeving blijft het ook onder de beoogde oudedagsparaplu in dergelijke gevallen in beginsel mogelijk een beroep te doen op de lijfrenteaf trek (naast eventuele individuele inhaal mogelijkheden in de arbeidspensioenregelingen zelf), zij het dat daar voortaan in alle gevallen een 'bewijslast' van het pensioentekort bij hoort.

Daarnaast wijst de raad erop dat bij de vaststelling van de fiscale ruimte die aan pensioenregelingen moet worden geboden ten behoeve van de gewenste flexibilisering, ook de toenmalige werkgroep-Witteveen ervan uit is gegaan dat pensioenregelingen 'at arms length' totstandkomen en dat van de door haar aanbevolen verruiming van mogelijkheden voor flexibilisering en versnelde opbouw, in het arbeidsvoorwaardenoverleg een gepast gebruik wordt ge-

5 Met de introductie van het tranche-systeem in het lijfrenteregime is immers in beginsel aansluiting gerealiseerd tussen het lijfrenteregime en het pensioenregime. Een aansluiting in omgekeerde richting is daarbij echter nog niet tot stand gekomen.

6 SER-advies *Werken aan zekerheid*, op.cit., pp. 509-512.

maakt⁷. Als onderdeel van het arbeidsvoorwaardenoverleg worden immers inhoud en ambitieniveau van collectieve pensioenregelingen van nature en in voldoende mate geremd door de kostenconsequenties voor partijen (arbeidskosten, loonruimte). Denkbaar is bijvoorbeeld dat partijen in het kader van het streven naar modernisering binnen financiële randvoorwaarden, kiezen voor neerwaartse bijstelling van ambitieniveaus ter financiering van verbetering van de pensioenregeling op andere onderdelen (verlaging franchise met het oog op tweeverdieners, wegnemen toegangsdrempels met het oog op het tegengaan van witte vlekken).

Introductie van een fiscale oudedagsparaplu behoeft dan niet tot minder ruimte voor individuele arrangementen in de lijfrentesfeer te leiden. Dat is mede afhankelijk van het gekozen plafond voor de oudedagsparaplu in relatie tot de individuele pensioensituatie en de relevante kenmerken van de actuele pensioenregeling. Iets anders is dat een mogelijke verschuiving van collectief naar privaat in een aantal gevallen juist ook kan leiden tot de vorming van een bovenmatige oudedagsvoorziening. Weliswaar zal ook in de privé-sfeer een afweziging moeten plaatsvinden tussen reservering voor de oudedag en bijvoorbeeld aanwending voor consumptieve doeleinden op korte termijn, maar een natuurlijke rem zoals het dwingende kader van het arbeidsvoorwaardenoverleg is in die mate niet aanwezig⁸. Ook de in de Verkenning geboden mogelijkheid om naast de traditionele verzekeringsproducten andere denkbare vormen van oudedagsvoorziening zoals spaar- en beleggingsrekeningen onder de oudedagsparaplu te brengen, kan indien de nadere voorwaarden waaraan moet zijn voldaan niet adequaat zijn geformuleerd, de genoemde remwerking in de weg staan. Dit kan, ook bij een gegeven fiscaal plafond, afhankelijk van de gekozen vormgeving ertoe leiden dat alle ruimte daaronder daadwerkelijk wordt benut, zelfs wanneer dat in de desbetreffende situatie voor een adequate pensioenvoorziening niet strikt noodzakelijk zou zijn⁹.

7 *Rapport van de werkgroep fiscale behandeling pensioenen*, FinanciënReeks 95-4, Den Haag 1995, p. 31; brief van 1 september 1995 van de staatssecretarissen van SZW en Financiën aan de Tweede Kamer inzake de voorstellen van de Werkgroep Fiscale behandeling pensioenen (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 328, nrs. 1 en 2).

8 In herinnering zij gebracht dat de oorspronkelijke plannen voor de Brede Herwaardering van de veronderstelling uitgingen dat ook in de privé-sfeer sprake is van een 'natuurlijk maximum' waardoor een wettelijke maximering van de lijfrenteafrek niet nodig zou zijn. Dit onderdeel heeft veel kritiek gekregen en is daarom tijdens de parlementaire behandeling van het desbetreffende wetsvoorstel vervangen door een tranche-systeem (Tweede kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 198, nota van wijziging, nr. 10).

9 Hierbij kan mede een rol spelen de bij veel burgers aanwezige onzekerheid over de toekomst van de AOW die hen ertoe kan aanzetten 'voor de zekerheid' een extra polis af te sluiten. Meer in het algemeen is sprake van een toegenomen pensioenbewustzijn, waardoor burgers bewuster bezig zijn met de oudedagsplanning met inbegrip van mogelijkheden om eerder dan de 65-jarige leeftijd geheel of gedeeltelijk uit het arbeidsproces te treden.

Waar thans de eerste tranche van het lijfrenteregime voor iedereen toegankelijk is, impliceert een oudedagsparaplu op basis van het wetsvoorstel *Fiscale behandeling van pensioenen* dan juist een begrenzing die voldoende ruimte laat aan uiteenlopende maatschappelijke en individuele preferenties zowel wat ambitieniveaus betreft als wat keuzevrijheid en mogelijkheden voor flexibele opbouw betreft .

Ten slotte is het ook vanuit de beoogde werking van het boxensysteem in het nieuwe belastingstelsel (onder meer tegengaan van arbitrage) van belang dat de mogelijkheden om buiten box III (vermogensrendementsheffing) fiscaal begeleid vermogen op te bouwen, aan reële grenzen worden onderworpen dan wel aan nadere voorwaarden worden verbonden.

Doelstelling en reikwijdte oudedagsparaplu

Al met al kan de raad zich, zoals eerder is aangegeven, vinden in de achterliggende doelstelling van een fiscale oudedagsparaplu ofwel van het streven naar een geïntegreerde fiscale benadering van het stelsel van oudedagsvoorzieningen. Voor de raad ligt deze doelstelling in het verlengde van en vertoont zij dan ook nauwe samenhang met de meer algemene doelstelling van het beleid met betrekking tot de oudedagsvoorziening. Dat wil zeggen dat de oudedagsparaplu enerzijds beoogt bij te dragen aan het streven naar adequate oudedagsvoorzieningen voor burgers en anderzijds beoogt het totaal aan fiscaal begeleide oudedagsvoorzieningen te binden aan één fiscale norm teneinde bovenmatige opbouw¹⁰ en onnodige fiscale grondslagversmalling te voorkomen. Zoals de raad eerder ook al heeft aangegeven¹¹, betekent dit in zijn ogen dat bij de vormgeving van een fiscale oudedagsparaplu, en meer in het bijzonder bij de vaststelling van de ruimte daaronder, *in ieder geval* bij de grenzen van het wetsvoorstel *Fiscale behandeling van pensioenen* wordt aangesloten. Voor eindloonregelingen impliceert dit een jaarlijks maximumopbouwpercentage van 2 procent van het pensioengevend inkomen, hetgeen – bij een minimumopbouwperiode van 35 jaar – resulteert in een vol ouderdomspensioen van 70 procent van het eindinkomen op de pensioendatum.

Over het belang van deze norm voor het pensioenbeleid wil de raad geen misverstand laten bestaan: overname en handhaving daarvan vormen voor de raad een *conditio sine qua non* voor invoering van een oudedagsparaplu. Uit uitspraken van het kabinet bij de parlementaire behandeling van het wetsvoor-

10 Ten opzichte van wetsvoorstel *Fiscale behandeling van pensioenen*.

11 SER-advies *Naar een robuust belastingstelsel*, op.cit., p. 146.

stel¹², leidt de raad met instemming af dat het ook nadrukkelijk in het voorne-
men van het kabinet ligt om zulks te doen.

Overigens heeft de raad ook eerder het belang onderstreept van een voortva-
rende wettelijke implementatie van de voorstellen van de Werkgroep-Witte-
veen voor het streven naar modernisering van de arbeidspensioenregelingen¹³.
De raad wil deze oproep op deze plek met nadruk herhalen. Het streven naar
een fiscale oudedagsparaplu mag dan ook een voortvarende invoering van het
thans nog bij de Eerste Kamer in behandeling zijnde wetsvoorstel *Fiscale be-
handeling van pensioenen* niet in de weg staan. Daarna moet deze wetgeving
zoals gezegd, zo nodig in vereenvoudigde vorm¹⁴, de basis vormen van een ou-
dedagsparaplu dan wel zal het daarin op hoofdlijnen moeten worden geïnte-
greerd.

Verantwoordelijkheidsverdeling

Als het om arbeidspensioenen uit de tweede pijler van de oudedagsvoorziening
gaat staat, zo heeft de raad in zijn advisering altijd benadrukt¹⁵, de gezamenlij-
ke verantwoordelijkheid van sociale partners voorop: omdat het om een ar-
beidsvoorwaarde gaat zijn zij primair verantwoordelijk voor de inhoud van
pensioenregelingen voor werknemers. Met erkenning van een eigen verant-
woordelijkheid, heeft de overheid primair een voorwaardenscheppende en
ondersteunende functie, onder meer tot uiting komende in de fiscale begelei-
ding van pensioenopbouw. Deze dient volgend te zijn en ruimte te laten voor
maatschappelijke opvattingen over de gewenste inhoud en hoogte van de ou-
dedagsvoorziening¹⁶. Dit uitgangspunt betekent dat de overheid ook niet via
een fiscale oudedagsparaplu invloed tracht uit te oefenen op de inhoud van
pensioenregelingen.

Omkeerregel

De toepassing van de omkeerregel vormt in de ogen van de raad een centraal
element in de fiscale begeleiding van pensioenopbouw. Als zodanig hecht de

12 Tweede kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 020, nr. 6, nota naar aanleiding van het eindverslag,
4 november 1998, p. 2.

13 SER-advies *Werken aan zekerheid*, op.cit., p. 574.

14 De gedetailleerde wijze waarop naar aanleiding van het advies van de Raad van State in het uitein-
delijke wetsvoorstel de invulling van de pensioennorm heeft plaatsgevonden heeft bij de kamerbe-
handeling en in de praktijk aanleiding gegeven tot veel kritiek.

15 SER-advies *Werken aan zekerheid*, op.cit., p. 561; SER-advies *Pensioenproblematiek*, publicatienr.
90/23, Den Haag 1990, pp. 14 en 17.

16 Aldus is recent ook van kabinetszijde nog eens bevestigd tijdens de behandeling van het wetsvoor-
stel *Fiscale behandeling van pensioenen*. De overheidsverantwoordelijkheid werd daarbij gerela-
teerd aan het fiscaal-budgettaire aspect en de consequenties voor de loonkosten (Tweede Kamer,
1998-1999, 26 020, nr. 6, p. 12).

raad zeer aan het intact laten daarvan en heeft hij dan ook met instemming kennisgenomen van de keuze van het kabinet in de Verkenning (pagina 47 en verder) om voor de fiscale behandeling van pensioenen de omkeerregel te handhaven¹⁷. Bij de behandeling van het wetsvoorstel *Fiscale behandeling van pensioenen* bleek dat ook in de Tweede Kamer nog steeds brede steun hiervoor bestaat¹⁸.

Pensioenconvenant

Naar de mening van de raad zal moeten worden gezien hoe de introductie van een fiscale oudedagsparaplu zich verhoudt tot de afspraken uit het *Convenant inzake de arbeidspensioenen* (pensioenconvenant) van kabinet en sociale partners. Dit convenant dateert van december 1997 en is mede tot stand gekomen na een oproep daartoe van de raad in zijn advies *Werken aan zekerheid*¹⁹ uit juni 1997. Kern van het pensioenconvenant is dat partijen op decentraal niveau zullen zorg dragen voor modernisering van en kostenbeheersing in arbeidspensioenregelingen. Om dit mogelijk te maken is onder meer overeengekomen dat de wetgeving voortvloeiend uit het rapport van de Werkgroep-Witteveen met voortvarendheid ter hand wordt genomen. Uitgangspunt daarbij is dat de verantwoordelijkheid voor de inhoud van de pensioenregelingen bij betrokken partijen ligt. Blijkt echter uit een vóór 1 maart 2001 uit te voeren evaluatie dat partijen op decentraal niveau onvoldoende uitvoering geven aan het streven naar modernisering en kostenbeheersing, dan kan dit – zo is ook overeengekomen – een neerwaartse aanpassing van de fiscale begeleiding van pensioenopbouw tot gevolg hebben in die zin dat voortaan het middelloonsysteem als uitgangspunt voor de fiscale begeleiding wordt genomen. Het wetsvoorstel *Fiscale behandeling van pensioenen* bevat daartoe reeds een machti-gingsbepaling (artikel VII).

Budgettaire aspecten

Uit de adviesaanvraag valt af te leiden dat het kabinet ervan uitgaat dat introductie van een oudedagsparaplu een budgettaire opbrengst van circa 1,5 miljard gulden zal genereren, vooral voortkomend uit het afschaffen van de vrije basisaftrek in het lijfrenteregime (zie kader).

17 SER-advies *Naar een robuust belastingstelsel*, op.cit., p. 146.

18 Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 020, nr. 6, p. 1.

19 SER-advies *Werken aan zekerheid*, op.cit., p. 576.

Raming budgettaire effecten

Volgens de Verkenning leidt het fiscale lijfrenteregime in totaal tot een versmalming van de heffingsgrondslag met circa 5 miljard gulden. Dit wordt voor het overgrote deel veroorzaakt door de algemene lijfrenteaf trek (eerste tranche). Voorts blijken met name belastingplichtigen die met (een deel van) hun inkomen in de 50%- of 60%-tariefschijven vallen gebruik te maken van lijfrentepremieaf trek.

Bij de raming van de budgettaire effecten is het Ministerie van Financiën ervan uitgegaan dat de eerste tranche lijfrenteaf trek in het kader van de introductie van een oudedagsparaplu wordt afgeschaft. Naar verwachting heeft 80% van de lijfrenteaf trek, te weten 4 miljard gulden, betrekking op de eerste tranche. Verondersteld is daarbij dat 25% van deze 4 miljard gulden, te weten 1 miljard gulden, op zichzelf beschouwd zou voldoen aan de voorwaarden om gebruik te kunnen maken van de tweede of volgende tranche-lijfrenteaf trek. Aangenomen is verder dat de resterende 3 miljard gulden thans in aftrek wordt gebracht tegen een gemiddeld belastingtarief van 50%. Dit impliceert dat afschaffing van de eerste tranche resulteert in een budgettaire opbrengst van 1,5 miljard gulden. Nader onderzoek naar de omvang en het gebruik van de lijfrenteaf trek zal moeten

uitwijzen in hoeverre deze raming inmiddels bijstelling behoeft.

Voor de volledigheid zij nog opgemerkt dat – in aanvulling op de Verkenning – thans wel de mogelijkheid wordt gezien om dat deel van de lijfrenten dat nog wel fiscaal gefacilieerd blijft op enigerlei wijze te faciëren in de vorm van een verhoogde vrijstelling in de sfeer van het forfaitair rendement in het kader van de vermogensrendementsheffing. Het gaat hierbij om optie 6 uit de bijlage van de adviesaanvraag van 18 december 1998.

Op de langere termijn kan overigens ook een aantal effecten worden verwacht. In de eerste plaats heeft het afschaffen van de mogelijkheid van (een deel van) de lijfrentepremieaf trek op termijn tot gevolg dat ook het daarmee corresponderende uitkeringsvolume afneemt. Hierbij moet overigens worden bedacht dat de lijfrente-uitkeringen tegen een gemiddeld lager tarief worden belast dan waar tegen de lijfrentepremies in aftrek zijn gebracht. Een ander effect is dat het vermogen dat betrekking heeft op de niet langer in aftrek toe te laten lijfrentepremies, voorzover het althans niet wordt geconsumeerd, onderdeel gaat uitmaken van de belastinggrondslag voor het forfaitair rendement. Dit laatste geldt niet voor dat deel van de lijfrenten dat overeenkomstig optie 6 wordt vrijgesteld onder het forfaitair rendement.

Ook de raad is in zijn advies *Naar een robuust belastingstelsel*²⁰ bij wijze van werkhypothese vooralsnog van deze raming uitgegaan, zij het dat hij de nodige twijfel had over de hardheid daarvan. In de adviesaanvraag van 18 december 1998 valt geen nadere onderbouwing van de genoemde 1,5 miljard gulden te vinden; daarbij is het overigens de vraag of een nadere onderbouwing überhaupt bij benadering valt te geven, gelet op de vele in het geding zijnde variabelen, waaronder vooral ook gedragsfactoren. Het gaat hier dan ook niet zozeer om een technische raming maar veeleer om een taakstelling van de zijde van het kabinet.

De raad wil de zorg van het kabinet met betrekking tot de budgettaire beheersbaarheid van de fiscale begeleiding van oudedagsvoorzieningen nadrukkelijk onderschrijven. De noodzaak van kostenbeheersing heeft de raad dan ook in zijn advies *Werken aan zekerheid* uitvoerig onderbouwd en nadrukkelijk kunnen onderschrijven als een van de speerpunten van het beleid met betrekking tot de oudedagsvoorziening, in het bijzonder met betrekking tot arbeidspensioenregelingen²¹. Ook waar de raad in het voorgaande indringend heeft gepleit voor een voortvarende invoering van het wetsvoorstel *Fiscale behandeling van pensioenen* en voor een integratie daarna in de voorgenomen oudedagsparaplu, is hij zich bewust van de aan die wetgeving verbonden voorwaarde van budgettaire neutraliteit. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de ruimte die het wetsvoorstel in individuele gevallen geeft voor versnelde of extra pensioenopbouw, op macroniveau niet tot een vergroting van het budgettaire beslag zal leiden. Er bestaat dan ook een nauw verband met het meergenoemde pensioenconvenant, zowel op het punt van de daarmee nagestreefde modernisering als op het punt van de kostenbeheersing. Partijen op decentraal niveau krijgen met de komende *Wet fiscale behandeling van pensioenen* enerzijds de gewenste wettelijke ondersteuning voor modernisering en flexibilisering; anderzijds zullen zij de doelstelling van kostenbeheersing moeten zien te realiseren²².

Terugkomend bij het thans voorliggende kabinetsvoornemen heeft de raad in het licht van de door hem onderschreven noodzaak van kostenbeheersing alsook tegen de achtergrond van de in het kader van de belastingherziening beoogde grondslagverbreding, goede nota genomen van het door het kabinet in dit verband genoemde taakstellende bedrag van 1,5 miljard gulden. Ook de

20 SER-advies *Naar een robuust belastingstelsel*, op.cit., p. 83.

21 SER-advies *Werken aan zekerheid*, op.cit., par. 7.3.2 en p. 556. Andere speerpunten zijn een versterking van de financieringsbasis van de AOW en vernieuwing en modernisering van arbeidspensioenregelingen.

22 Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 020, nr. 6, pp. 13 en 21.

raad gaat ervan uit dat invoering van een oudedagsparaplu een substantiële bijdrage zal leveren aan de financiering van de voorgenomen belastingherziening. Bij het specifieke bedrag van 1,5 miljard gulden plaatst de raad wel enkele kanttekeningen. In de eerste plaats is gebleken dat het vooralsnog niet mogelijk is op voorhand te bepalen of en in hoeverre de door het kabinet geschetste opties leiden tot een dergelijke budgettaire opbrengst. Ook in de adviesaanvraag ontbreekt een afdoende onderbouwing van dit bedrag; uit de gegeven globale raming blijkt dat deze met veel onzekerheden en wellicht ook onjuiste of onvolledige veronderstellingen is omgeven. Zo is geen rekening gehouden met de te verwachten toename van de uitvoeringslasten noch met de kosten verbonden aan een adequaat overgangsregime. Ten slotte zij erop gewezen dat de oudedagsparaplu onderdeel vormt van een breder geheel aan wijzigingsplannen in het kader van de voorgenomen belastingherziening. Een concrete en afgeronde beoordeling van de budgettaire aspecten van de oudedagsparaplu lijkt dan alleen zinvol als onderdeel van het integrale budgettaire beeld behorend bij het totaalplan van de belastingherziening.

Hiervan uitgaande vat de raad de door het kabinet gestelde randvoorwaarde vooralsnog op als de vraag in hoeverre een optie geacht kan worden bij te dragen aan grondslagverbreding casu quo aan vergroting van de budgettaire beheersbaarheid van het fiscale regime voor oudedagsvoorzieningen ofwel het voorkomen van fiscaal bovenmatige pensioenopbouw.

Maatwerk

Invoering van een oudedagsparaplu mag naar het oordeel van de raad geen belemmeringen opwerpen voor het streven naar maatwerk in de pensioenopbouw. Dit streven hangt samen met de toenemende flexibiliteit en diversiteit in arbeids- en inkomenspatronen, arbeidsvormen en arbeidsrelaties. Ook andere, sociaal-culturele ontwikkelingen en trends spelen hierbij een rol, zoals de emancipatie van de vrouw en de individualisering van de samenleving²³. Dit uit zich in een toenemende diversiteit in primaire leefvormen, meer alleenstaanden en een toenemende symmetrie van de vrouwen- en mannenrollen in het gezin. De behoefte en noodzaak ontstaan daardoor steeds meer om pensioenregelingen flexibel in te richten en – met behoud van de nodige basissolidariteit – meer mogelijkheden te laten bevatten voor individuele keuzes en uitruil. Het paradigma van de standaard-werknemer met de standaard-zorgverplichtingen en de standaard-loopbaan zal steeds minder dan voorheen de vaste basis voor de inrichting van pensioenregelingen kunnen vormen. Evenals dat

23 Zie voor een meer uitgebreide beschrijving van de gevolgen van demografische, economische en sociaal-culturele ontwikkelingen voor socialezekerheids- en pensioenregelingen: SER-advies *Werken aan zekerheid*, deel I en II, op.cit.

voor het stelsel van sociale zekerheid geldt zullen ook het pensioenstelsel en in het verlengde daarvan de relevante onderdelen van het fiscale stelsel moeten worden toegesneden op een toenemende variatie in arbeidspatronen en onderbrekingen van loopbanen in verband met bijvoorbeeld zorgtaken of scholing en opleiding. In dit opzicht beschouwt de raad het wetsvoorstel *Fiscale behandeling van pensioenen* als een belangrijke stap voorwaarts.

Voor ondernemers geldt in het algemeen al dat de oudedagsvoorziening veelal schoksgewijs wordt opgebouwd, onder meer vanwege de afweging die vaak moet worden gemaakt tussen een actuele financieringsbehoefte en een (fiscaal begeleide) reservering voor de oudedag. De FOR biedt weliswaar op papier de mogelijkheid om aan deze twee behoeften tegelijkertijd tegemoet te komen maar blijkt in de praktijk als oudedagsvoorziening in veel gevallen niet die zekerheid te kunnen bieden die van een dergelijke voorziening mag worden verlangd.

Het ondernemerschap lijkt overigens voor steeds meer burgers een al dan niet tijdelijk alternatief voor het werknemerschap te worden. Soms is daarbij ook sprake van een combinatie van parttime ondernemerschap en parttime werknemerschap of van afwisselende periodes in de loopbaan van ondernemerschap en werknemerschap. Ook deze ontwikkeling draagt bij aan de afnemende betekenis van de zogeheten standaard-gevallen voor regelingen in de sfeer van sociale zekerheid en pensioenen.

Tegen deze achtergrond vindt de raad het van groot belang dat ook onder een oudedagsparaplu belastingplichtigen bij voldoende lange opbouwtijd een adequate oudedagsvoorziening kunnen opbouwen die beantwoordt aan hun reële individuele behoefte. Meer concreet gaat het bijvoorbeeld vooral om de aanwezigheid van voldoende inhaalmogelijkheden teneinde burgers met een sterk afwisselend of verspringend arbeids- of inkomenspatroon (herintreders, flexwerkers, ouderenbeleid) dan wel sterk wisselende mogelijkheden om voor de oudedag te reserveren (ondernemers) in staat te stellen een adequate oudedagsvoorziening te realiseren. Daar waar in de praktijk reeds in veel gevallen zichtbaar is dat arbeidspensioenregelingen juist met het oog op flexibilisering en individualisering worden aangepast, acht de raad het van groot belang dat een oudedagsparaplu qua vormgeving en systematiek hier op aansluit en terzake voldoende ruimte laat.

In het kader van het streven naar maatwerk en flexibiliteit vraagt de raad tot slot dat nader wordt onderzocht of en op welke wijze via een oudedagsparaplu reeds bij de actuele pensioenopbouw kan worden geanticipeerd op een te verwachten toekomstige terugval in de inkomenssituatie; hierbij is te denken aan periodes waarin omwille van zorgverplichtingen geen of minder betaalde ar-

heid kan worden verricht. Uitvoerbaarheid en misbruikgevoeligheid vormen hierbij bijzondere aandachtspunten.

Intertemporele flexibiliteit?

In de Verkenning staat het kabinet zijdelings stil bij de mogelijkheid van intertemporele flexibiliteit. Daarbij gaat het om het uitnemen van een deel van het opgebouwde pensioenvermogen ten behoeve van andere maatschappelijk 'goede doelen', zoals studie, ouderschapsverlof, sabbatsverlof, starten onderneming etc. Later zou eventueel weer geld kunnen worden teruggestort. Het kabinet vindt dit een uitdagende gedachte maar meent dat een dergelijke mogelijkheid niet mag leiden tot het in de kern aantasten van de pensioenvoorziening. Het ligt daarom volgens het kabinet voor de hand een dergelijke mogelijkheid in ieder geval te beperken tot het individuele (niet-PSW-)deel van de fiscaal gefacilieerde oudedagsvoorziening.

In het advies *Naar een robuust belastingstelsel* geeft de raad een aantal voorlopige kanttekeningen van meer beleidsmatige aard bij deze gedachte²⁴. De voorlopige conclusie van de raad was dat hoewel intertemporele flexibiliteit inderdaad een uitdagende gedachte lijkt, het toch aanbeveling verdient terughoudendheid in acht te nemen bij de eventuele implementatie daarvan. Fiscale begeleiding van andere goede doelen kan beter afzonderlijk vorm krijgen, aldus de raad in dat advies²⁵. Indachtig deze eerdere uitspraken gaat de raad ervan uit dat bij de verdere vormgeving van een oudedagsparaplu het element van intertemporele flexibiliteit *thans* buiten beschouwing blijft. De raad stelt zich voor te gelegener tijd op dit thema terug te komen aannemende dat de voortgaande ontwikkelingen terzake op enig moment daartoe aanleiding zullen geven.

Wel wil hij van deze gelegenheid gebruik maken om bij het kabinet nog eens aan te dringen op daadkracht en voortvarendheid bij het realiseren van een afzonderlijke fiscale faciliteit voor verlofsparen²⁶.

Gelijke behandeling pensioen- en spaarproducten?

Reeds in de Verkenning gaf het kabinet aan in het kader van de invoering van een oudedagsparaplu eveneens te streven naar het realiseren van neutraliteit in de fiscale behandeling van contractuele en vrije besparingen voor de ouderdag. In de adviesaanvraag van 18 december 1998 komt dit streven als uitgangspunt voor de nadere vormgeving terug.

24 SER-advies *Naar een robuust belastingstelsel*, op.cit., pp. 83 en 84.

25 Ibid., p. 147.

26 Aldus eerder bepleit in onder meer: SER-advies *Arbeid, Zorg en Economische zelfstandigheid*, publicatienr. 98/11, Den Haag 1998, p. 171.

Voor de raad zijn bij dit punt uiteenlopende overwegingen aan de orde die een genuanceerde benadering noodzakelijk maken. Enerzijds kan van een gelijke fiscale behandeling van contractuele en vrije besparingen een positief effect uitgaan op de werking van financiële markten (minder belastingarbitrage met eenzijdige bevoordeling van verzekeringsproducten) en kan het een marktconforme allocatie van besparingen en investeringen bevorderen. Buitenlandse voorbeelden (*individual retirement accounts*) geven bovendien op zichzelf genomen aan dat een dergelijk systeem ook in de praktijk kan werken²⁷. Anderzijds, zo is ook eerder in het advies *Naar een robuust belastingstelsel* geconstateerd, vindt het huidige verschil in fiscale behandeling zijn verklaring in het bestemmingsgebonden en verzekeringskarakter van pensioenen en lijfrenten. Beide dienen ter verzorging van de oudedag of van nabestaanden en zijn dan ook niet afkoopbaar noch vervreemdbaar. Het belang dat ook de overheid bij dergelijke private onderhoudsvoorzieningen heeft, rechtvaardigt dan een specifieke fiscale ondersteuning²⁸. Fiscale gelijkschakeling van pensioen- en spaarproducten zou dan in ieder geval vergen dat aan de bewuste spaarproducten (bijvoorbeeld spaar- en beleggingsrekeningen) nadere voorwaarden met betrekking tot het bestemmingsgebonden karakter worden gesteld teneinde de mogelijkheid van vrije vermogensvorming in te perken. Maar ook dan moet rekening worden gehouden met afbakingsvraagstukken en -geschillen als ook met specifieke gedragsreacties vanwege de waarschijnlijk aanzuigende werking van zo'n oudedagsparaplu. Met name in gevallen waarin pensioenemigratie aan de orde is zal het bij spaarproducten lastig zijn de fiscale claim in enigerlei mate te waarborgen²⁹. Dit zal flankerend beleid noodzakelijk maken met het oog op de budgettaire beheersbaarheid van de oudedagsparaplu en het voorkomen van extra derving van belastinginkomsten.

Een en ander overziende neemt de raad zich voor op deze thematiek terug te komen indien nationale of internationale ontwikkelingen daartoe aanleiding geven.

Toegankelijkheid en uitvoerbaarheid

Toepassing van een oudedagsparaplu vergt in veel gevallen van de individuele burger actieve betrokkenheid en inzicht, en kan dus alleen goed werken als

27 Zie: OECD, *Private pensions in OECD countries. The United States*, Paris 1993, p. 21; R. Glenn Hubbard and J.S. Skinner, Assessing the effectiveness of saving incentives, in: *Journal of Economic Perspectives*, fall 1996, pp. 73-90; J.G. Gravelle, Do individual retirement accounts increase savings?, in: *Journal of Economic Perspectives*, spring 1991, pp. 133-148.

28 SER-advies *Naar een robuust belastingstelsel*, op.cit., p. 77.

29 Bij fiscaal gefacilieerde opbouw van de oudedagsvoorziening door middel van spaarproducten in het bronland wordt ingeval van emigratie van de rechthebbende de uit genoemde opbouw voortvloeiende uitkering volgens de verdragsregels niet in het bronland maar in het woonland belast.

sprake is van een laagdrempelige regeling met voldoende transparantie (mate van kenbaarheid en communiceerbaarheid van de ruimte onder de paraplu en de jaarlijkse fiscale opbouwruimte). De regeling zou dan ook idealiter zo moeten zijn dat de gemiddelde belastingplichtige zonder professionele hulp zijn individuele ruimte kan vaststellen. Daarnaast gaat het om de vraag of belastingdienst, werkgevers, pensioenuitvoerders³⁰ en eventueel ook banken in staat zijn (in termen van capaciteit, deskundigheid en informatiebeheer) de informatie te verschaffen respectievelijk te verkrijgen en te verwerken die nodig is om duidelijk te krijgen wat per belastingplichtige de jaarlijkse individuele opbouwruimte is. Evident is dat als dit niet of onvoldoende het geval is, concessies moeten worden gedaan aan de mate van gedetailleerdheid van de voorgenomen oudedagsparaplu (bijvoorbeeld door deze globaler en minder ambitieus van opzet te maken of door met forfaitaire elementen te werken). Dat implementatie van een oudedagsparaplu in enigerlei vorm tot extra administratieve lasten leidt, lijkt overigens op voorhand reeds vast te staan. Voor de raad vormt dit een belangrijk aandachtspunt gegeven de hieraan verbonden kosten en verzwaring van de uitvoeringspraktijk. In het bijzonder geldt dit indien sprake zou zijn van extra administratieve lasten voor ondernemers respectievelijk werkgevers. De vraag is dan ook nadrukkelijk aan de orde in welke mate dit het geval zal zijn, bij wie deze lasten zullen neerslaan en in hoeverre dit opweegt tegen de wenselijkheid en meerwaarde van een oudedagsparaplu.

Handhaafbaarheid

Een apart aandachtspunt wordt gevormd door de handhaafbaarheid van de voorgenomen oudedagsparaplu. Hierbij gaat het om de vraag in hoeverre de uiteenlopende gegevens die met name de belastingdienst nodig zou hebben om te toetsen wat de toegestane ruimte is en of deze wordt overschreden, voldoende verifieerbaar en controleerbaar zijn, zowel in termen van feitelijke juistheid als in termen van vergelijkbaarheid. Is dit in onvoldoende mate het geval dan is ook hier een mogelijke consequentie dat omgezien moet worden naar een minder gedetailleerde en ambitieuze opzet.

Gelijke behandeling mannen en vrouwen

Bij de bepaling van de ruimte onder de oudedagsparaplu komt ook de vraag aan de orde hoe rekening moet worden gehouden met de verschillende levensverwachtingen van mannen en vrouwen in het licht van het beginsel van gelijke behandeling. Uitgaande van gelijke uitkeringen voor mannen en vrouwen zal immers actuariael gesproken sprake moeten zijn van ongelijke premiebe-

30 Hieronder worden in dit advies zowel pensioenfondsen als verzekeraars verstaan.

dragen. Omgekeerd geldt dat uitgaande van gelijke premiebedragen sprake zal zijn van ongelijke uitkeringen.

Daarnaast dient in dit verband rekening te worden gehouden met het feit dat vrouwen in de praktijk vaker een pensioentekort blijken te hebben dan mannen. Voorzover een oudedagsparaplu dan extra administratieve dan wel ander-soortige drempels opwerpt om pensioentekorten te repareren, zullen vrouwen hierdoor meer worden getroffen dan mannen.

Overgangsregime

Gegeven de mogelijke gevolgen van een oudedagsparaplu voor de fiscale behandeling van pensioen- en lijfrenteverzekeringen en gelet op het langetermijnkarakter daarvan, acht de raad het noodzakelijk dat er in ieder geval een overgangsregime komt voor reeds afgesloten verzekeringscontracten, zoals destijds ook bij de *Brede herwaarding* het geval was. Dit betekent dat de bestaande regelgeving van toepassing blijft op reeds afgesloten contracten (zogenoemde eerbiedigende werking).

Internationale context

Ten slotte vraagt de raad aandacht voor de internationale context van het Nederlandse systeem. Dit betekent in de eerste plaats dat bezien moet worden in hoeverre een oudedagsparaplu ertoe leidt dat Nederland een afwijkende positie inneemt wat de fiscale behandeling van de oudedagsvoorziening betreft³¹. Afhankelijk hiervan kan sprake zijn van fiscaal geïnduceerde mobiliteit. Daartegenover kan een oudedagsparaplu afhankelijk van de gekozen vormgeving ook ongewenste gevolgen hebben voor de mobiliteit van burgers en op gespannen voet komen te staan met het recht op vrij verkeer.

3.3 Criteria voor verdere toetsing

Sommige elementen uit vorenstaand beoordelingskader hebben niet zozeer het karakter van een uitvoeringstechnisch toetsingscriterium maar meer dat van een beleidsmatig aandachtspunt dan wel een (nadrukkelijke) beleidskeuze. Als zodanig komen deze punten bij de verdere technische toetsing van de zes opties uit de adviesaanvraag niet altijd even expliciet aan de orde. Indachtig het door de raad in zijn eerder advies gemaakte voorbehoud (betreft met name de uitvoerbaarheid en praktische vormgeving), zal daarbij de nadruk vooral op

31 Thans is dit grosso modo niet het geval. Zie: H.A.A. Verbon, H.P. van Dalen en G.J.B. Dietvorst, De fiscale behandeling van de oudedagsvoorziening, in: H.P. Huizinga (red.), *Belastingherziening in het fin du siècle*, Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde Preadviezen 1998, Utrecht 1998, p. 75.

een technisch-inhoudelijke en uitvoeringstechnische toets liggen. Voor alle gevallen geldt dat het om een paraplu moet gaan met een voldoende bereik. Als zodanig gaat het om de volgende, aan het beoordelingskader ontleende criteria:

- maatwerk (waaronder bereikbaarheid voor individuen)
- uitvoerbaarheid
- transparantie
- handhaafbaarheid
- budgettaire beheersbaarheid.

Ten slotte wordt opgemerkt dat bovenstaande criteria hier vooralsnog in willekeurige volgorde en nevenschikkend ten opzichte van elkaar zijn geformuleerd. Bedacht dient evenwel te worden dat bepaalde punten ook op gespannen voet met elkaar kunnen staan³². Ook in de adviesaanvraag wordt hier nadrukkelijk de aandacht voor gevraagd en bijvoorbeeld gewezen op het dilemma tussen het streven naar een ruime en op individueel maatwerk toegesneden paraplu en het streven naar een eenvoudige (globale, forfaitaire), sobere en daarvoor beter uitvoerbare regeling. In dit verband wordt in de adviesaanvraag tevens gewezen op de budgettaire randvoorwaarde van 1,5 miljard gulden. Een en ander zal dan ook een nadere onderlinge weging en prioritering vergen ten behoeve van de uiteindelijke keuzebepaling.

32 Prof. dr. L.G.M. Stevens, Fiscale beleidsnotities, in: *WFR* 1998/6308, 24 september 1998, p. 1356; P. van Yperen, Pensioenwetgeving verliest prioriteiten uit het oog, in: *Staatscourant* nr. 233, 4 december 1998; prof. dr. H.A.A. Verbon, dr. H.P. van Dalen en prof. dr. Dietvorst, De fiscale behandeling van de oudedagsvoorziening, in: H.P. Huizinga (red.), *Belastingherziening in het fin du siècle*, Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde Preadviezen 1998, Utrecht 1998, p. 86.

4. Nadere uitwerking en toetsing

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de mogelijke opties van een fiscale regeling voor oudedagsvoorzieningen nader beschreven (paragraaf 4.2). Vervolgens vindt – uitgaande van het in hoofdstuk 3 gepresenteerde beoordelingskader – een eerste globale en technisch-analytische toetsing van deze opties plaats (paragraaf 4.3). Mede op basis van deze toetsing worden in paragraaf 4.4 enkele conclusies geformuleerd.

4.2 Keuzemomenten en -elementen

Adviesaanvraag

De bijlage van de adviesaanvraag bevat een korte beschrijving van een zestal mogelijke aanpassingen van de fiscale regeling voor oudedagsvoorzieningen. De geschetste opties vallen uiteen in een cluster I met vier denkbare modaliteiten voor een oudedagsparaplu (opties 1-4), een cluster II bestaande uit een modernisering van het lijfrenteregime (optie 5) en een cluster III bestaande uit een vrijstellingsregeling voor individuele oudedagsvoorzieningen in de nieuwe vermogensrendementsheffing (optie 6). Laatstgenoemde twee opties geven slechts ten dele invulling aan de gedachte van het wederzijds met elkaar in verband brengen van de fiscale behandeling van de uiteenlopende vormen van oudedagsvoorzieningen in met name de tweede en de derde pijler.

Tot de opties behoort dus een viertal (hoofd)varianten voor de opzet en technische vormgeving van een oudedagsparaplu; in de inleiding van de bijlage wordt uitdrukkelijk gesteld dat binnen deze varianten uiteraard weer variatie mogelijk is. Voorts wordt erop gewezen dat de vormgeving van de opties van een oudedagsparaplu moet worden gezien los van het formaat ervan; dit impliceert dat deze opties op zichzelf losstaan van de omvang en het plafond van de paraplu alsmede van de vraag welke producten onder welke voorwaarden daaronder (kunnen) worden gebracht.

Wat de omvang van de paraplu betreft wordt in de inleiding van de bijlage gesteld dat deze mede afhankelijk is van het antwoord op de vraag wat voor de bepaling van de individuele opbouwruimte als een adequate onderhoudsvoor-

ziening kan worden beschouwd¹. Zoals reeds vermeld gaat de raad in dit advies met betrekking tot de bepaling van deze omvang (met andere woorden van de pensioennorm) nadrukkelijk uit van het wetsvoorstel *Fiscale behandeling van pensioenen* (zie hoofdstuk 3).

Wat ten slotte de onder de oudedagsparaplu onder te brengen producten betreft wordt – in de inleiding van de bijlage – als werkhypothese uitgegaan van een uitgebreide oudedagsparaplu waaronder ook de spaarrekening en de beleggingsrekening voor de oudedag zijn gebracht.

Uit het bovenstaande blijkt dat er tal van beslispunten of keuzemomenten en -elementen zijn bij de nadere invulling en vormgeving van een geïntegreerde fiscale regeling voor oudedagsvoorzieningen, met name via een integrale oudedagsparaplu. Deze paragraaf bevat een globale weergave van deze momenten en elementen, met andere woorden van de relevante variabelen bij de mogelijke uitwerking van een dergelijke oudedagsparaplu. Daarbij dient wel te worden bedacht dat de onderscheiden variabelen onderling samenhangen, dit wil zeggen dat de invulling van de ene variabele van invloed is op de keuzemogelijkheden met betrekking tot andere variabelen. Bij de onderstaande weergave wordt waar mogelijk verwezen naar de vier opties van een oudedagsparaplu, zoals geschetst in de bijlage van de adviesaanvraag.

Hoofdtechnieken waardering opbouwruimte oudedagsparaplu

Om te beginnen heeft een belangrijk keuzemoment betrekking op de bepaling van de opbouwruimte voor de oudedagsvoorziening. Daarbij gaat het om de vaststelling van zowel de ruimte onder de oudedagsparaplu als van de benutting daarvan. Daartoe zijn uiteenlopende technieken denkbaar waarmee de onder de paraplu vallende producten worden gewaardeerd en vergelijkbaar worden gemaakt; dit impliceert dat zij onder één noemer worden gebracht zodat het beslag op de ruimte onder de paraplu kan worden berekend (de zogeheten noemerproblematiek).

In beginsel kan worden gekozen uit twee hoofdtechnieken ter waardering van de opbouwruimte, te weten de waardering (of de noemer) in de vorm van ingelegde guldens (*input*) dan wel in de vorm van aanspraken (*output*); daarbij dient te worden bedacht dat ook mengvormen mogelijk zijn. Hieronder worden de genoemde hoofdtechnieken nader beschreven.

Waardering in de vorm van ingelegde guldens

Deze hoofdtechniek kan op verschillende wijze worden ingevuld; het kan gaan om de waardering in de vorm van premiebedragen, of van een (vast) percenta-

1 Daaraan wordt in de bijlage van de adviesaanvraag toegevoegd dat dit aspect mede in samenhang dient te worden gezien met de in de adviesaanvraag genoemde budgettaire randvoorwaarde.

ge van het inkomen, of van een doelvermogen. Dit wordt hieronder nader toegelicht.

Waardering in de vorm van een *percentage van het (pensioengevend) inkomen* kan worden vertaald in een voor iedereen geldend vast percentage van het inkomen (conform optie 1) dan wel in bepaalde rekenregels die zijn afgestemd op de individuele situatie. De ruimte onder de oudedagsparaplu wordt hierbij vertaald in een percentage van het (pensioengevend) inkomen; daarbij wordt aangegeven op welke wijze de vertaalslag wordt gemaakt en welke veronderstellingen daarbij worden gehanteerd. Deze waarderingstechniek impliceert dat op jonge leeftijd meer aanspraken ten opzichte van het inkomen kunnen worden opgebouwd dan op oudere leeftijd, tenzij leeftijdsafhankelijke elementen worden geïntroduceerd.

Bij een waardering in de vorm van *premiebedragen* kan worden gekozen voor ofwel een individuele actuariael vastgestelde premie, waarbij rekening wordt gehouden met individuele leeftijd en sterftekansen (conform optie 2) dan wel een constante premie die is gebaseerd op de gemiddelde samenstelling van de populatie en waarbij met andere woorden dus geen rekening wordt gehouden met individuele leeftijd, geslacht en sterftekansen. Ook bij deze waarderingstechniek zal moeten worden aangegeven welke vertaalslag wordt gemaakt en wat de gevolgen zijn voor de diverse producten onder de oudedagsparaplu en voor de belastingplichtigen. Daarbij is ook de gelijke behandeling tussen mannen en vrouwen een aandachtspunt (zie het beoordelingskader in hoofdstuk 3).

Bij waardering in de vorm van een *doelvermogen* moet op basis van bepaalde veronderstellingen (zoals leeftijd, interest, sterftekansen en carrière) worden berekend welk vermogen noodzakelijk is voor het realiseren van een levenslang recht op periodieke uitkeringen in guldens vanaf de pensioengerechtigde leeftijd.

Met uitzondering van de waardering in de vorm van een doelvermogen is deze hoofdtechniek *inputgericht*, dit wil zeggen gericht op de beschikbare premieruimte. De techniek van de waardering in de vorm van ingelegde guldens of premies is gericht op de voor fiscale facilitering beschikbare premieruimte en gaat met andere woorden uit van een inputgerelateerde ruimtebepaling. Daarmee sluit deze techniek aan bij de zogeheten *contribution defined*-pensioenregelingen (beschikbarepremiereregelingen); in dit verband kan worden vastge-

steld dat voor werknemers de pensioenopbouw niet het meest gebruikelijk geschiedt in termen van toegezegde premies².

Waardering in de vorm van aanspraken

Deze hoofdtechniek bevat – met het oog op de vaststelling van de ruimte onder de oudedagsparaplu – een herrekening van de hoogte van de actuele aansprakennorm tot eenzelfde norm op de pensioeningangsdatum³; alle aanspraken moeten op basis van bepaalde veronderstellingen (zoals de te hanteren rekenrente, inflatie, carrière en opbouwperiode) worden herrekend naar een levenslange periodieke uitkering vanaf de pensioeningangleeftijd. De beoogde aanspraken vormen met andere woorden het aangrijpingspunt voor de bepaling van de ruimte onder de oudedagsparaplu. Daarmee is deze techniek *output*-gericht (conform de opties 3 en 4). De techniek van waardering in de vorm van beoogde aanspraken is gericht op de opbouwruimte die in aanmerking komt voor fiscale faciëring en gaat met andere woorden uit van een outputgerelateerde ruimtebepaling. Daarmee sluit deze techniek aan bij de gangbare methodiek van pensioentoezeggingen in termen van aanspraken ofwel de zogeheten *benefit defined*-pensioenregelingen (zoals eindloon- en middelloonregelingen) welke het meest gangbaar zijn bij werknemers; ook sluit deze techniek aan bij het wetsvoorstel *Fiscale behandeling van pensioenen*. Voor individuele pensioenregelingen betekent een noemer in de vorm van aanspraken dat ook de individuele producten moeten worden herrekend tot een aanspraak. Idealiter komt de actuele waardering van de aanspraken dan overeen met een recht op periodieke uitkeringen in guldens op de pensioeningangsdatum. Indien de gehanteerde veronderstellingen echter niet sporen met de werkelijkheid (bijvoorbeeld met betrekking tot de carrière) kan deze techniek ook leiden tot een discrepantie tussen de ruimte onder de oudedagsparaplu zoals vastgesteld op basis van bepaalde veronderstellingen en de ruimte zoals die op basis van feitelijke omstandigheden zou moeten worden gewaardeerd.

Toetsing

Mede afhankelijk van de gekozen hoofdtechniek ter waardering van de opbouwruimte en ter vaststelling van de benutting daarvan, heeft een daarmee rechtstreeks samenhangend keuzemoment betrekking op *het aangrijpings-*

2 In de periode 1994-1997 nam het aandeel van de beschikbarepremieregelingen ten opzichte van alle bij pensioenfondsen ondergebrachte pensioenregelingen toe van 1,6 naar 2,1 procent, terwijl het aandeel van de deelnemers aan een beschikbarepremieregeling ten opzichte van het totaal aantal deelnemers aan een pensioenregeling nagenoeg constant bleef op 0,2 procent (Verzekeringkamer, *Pensioenmonitor, niet-financiële gegevens pensioenfondsen. Stand van zaken eind 1997*, Apeldoorn 1998, p. 11).

3 Onder aanspraak wordt begrepen een recht op een in guldens uitgedrukte periodieke uitkering op een bepaalde datum (bijvoorbeeld de pensioeningangsdatum).

punt voor de toetsing van de al dan niet benutte ruimte onder de oudedagsparaplu. Op basis van deze toetsing kan worden bepaald of sprake is van een tekort in de pensioenopbouw dan wel een overschrijding van de oudedagsparaplu. Een dergelijke toetsing kan plaats vinden aan de inputzijde (ingelegde geldens) dan wel aan de outputzijde (aanspraken) of aan beide zijden.

Vervolgens is *het moment van toetsing* van belang; grosso modo kan deze jaarlijks dan wel eenmalig plaatsvinden. Bij een eenmalige toetsing gaat het om een enkel toetsingsmoment aan de zogenaamde outputkant; daarbij wordt de pensioenopbouw (de input) geheel vrijgelaten en heeft elke belastingplichtige de mogelijkheid de ruimte onder de oudedagsparaplu volledig te benutten. Een dergelijke toets komt met name in beeld bij een oudedagsparaplu waarbij een aansprakennorm of een doelvermogen als uitgangspunt geldt. Afhankelijk van de gehanteerde paraplunoemer dienen de pensioenfondsen, verzekeraars en banken de door de belastingplichtige benodigde informatie om tekorten te kunnen vaststellen, te vertalen in een aanspraak, premiebedrag of doelvermogen.

Met het oog op de vaststelling van een eventueel tekort in pensioenopbouw dient de belastingplichtige te worden geïnformeerd over de individuele ruimte en het reeds benutte deel daarvan. Ook een tussentijdse toetsing van de ruimte aan de outputzijde kan overigens aan de orde zijn bij een oudedagsparaplu op basis van een aansprakennorm of een doelvermogen.

Hoofdvarianten uitwerking oudedagsparaplu

Op basis van de gemaakte keuzen met betrekking tot zowel de waardering van de ruimte onder de oudedagsparaplu als tot het moment van de toetsing van de ruimte, worden in de bijlage van de adviesaanvraag twee hoofdvarianten voor een oudedagsparaplu onderscheiden. Het betreft enerzijds een zogeheten jaarparaplu (opties 1 en 2) en anderzijds een zogeheten lifetimeparaplu (opties 3 en 4).

Kenmerk van een *jaarparaplu* is dat deze alleen gerelateerd wordt aan het arbeidsinkomen in het jaar zelf, met andere woorden aan het actuele pensioengevend inkomen. Daarbij is niet relevant wat in het verleden reeds is opgebouwd dan wel wat in de toekomst zal worden opgebouwd. Een dergelijke jaarparaplu kan vervolgens worden vormgegeven zonder of met inhaalmogelijkheden ingeval de ruimte onder de jaarparaplu niet of niet volledig wordt

benut (conform de opties 1 en 2). Voorts is een jaarparaplu veelal maar niet per definitie inputgericht⁴.

Kenmerk van een *lifetime paraplu* is dat de paraplu wordt gerelateerd aan een nader te definiëren eindnorm in termen van pensioenaanspraken. In beginsel dient die eindnorm voor een ieder bereikbaar te zijn, ongeacht het aantal arbeidsjaren waarin inkomen wordt genoten⁵. Onder deze paraplu wordt voor de vaststelling van de ruimte ook hetgeen in het verleden reeds (of juist niet) aan pensioenvoorziening is opgebouwd, in aanmerking genomen. Een dergelijke lifetimeparaplu kan enerzijds worden vormgegeven op basis van een jaarlijks te toetsen ruimte waartoe de eindnorm is herleid (conform optie 3). In dit geval vindt er dus ook een zekere inputtoets plaats. Dit veronderstelt dat de al dan niet benutte ruimte jaarlijks wordt geregistreerd op een oudedagsrekening. Via de stand van deze rekening worden tekorten en overschrijdingen aan de inputkant inzichtelijk gemaakt voor de belastingplichtige. Een van de eindnorm afgeleide jaarruimte kan onder omstandigheden tot gevolg hebben dat die jaarruimte weliswaar niet volledig is benut maar dat niettemin geen sprake is van een tekort omdat de eindnorm reeds is bereikt dan wel overschreden. Om dit te kunnen vaststellen is transparantie aan zowel de inputzijde als de outputzijde noodzakelijk.

Een andere vormgeving vindt plaats op basis van een eenmalige toets aan de eindnorm waarbij men in de opbouwfase geheel vrijgelaten wordt in de wijze van opbouw (conform optie 4).

Onderbenutting/overschrijding paraplu-ruimte

Een volgend keuzemoment bij de nadere uitwerking van een oudedagsparaplu heeft betrekking op de vraag wat wordt toegestaan dan wel opgelegd bij *onderbenutting of overschrijding* van de ruimte onder de paraplu.

Ingeval deze ruimte niet of niet volledig wordt benut is het al dan niet aanwezig zijn van een *inhaalmogelijkheid* van belang; het keuzemoment met betrekking tot het invoeren van een inhaalmogelijkheid is alleen bij een jaarparaplu aan de orde, aangezien een dergelijke mogelijkheid inherent is aan een lifetime paraplu.

4 Zo kan bijvoorbeeld een *outputgerichte jaarparaplu* als norm/grens kennen de aanspraken op basis van een opbouw van jaarlijks maximaal twee procent van het pensioengevend inkomen per jaar; deze outputgerelateerde norm kan dan worden omgerekend naar een premiebedrag (input).

5 Een specifieke vorm van een lifetimeparaplu behelst een paraplu gerelateerd aan het aantal arbeidsjaren waarin inkomen wordt genoten, dit wil zeggen dat pensioenopbouw alleen is toegestaan in jaren waarin (arbeids)inkomen wordt genoten. Mogelijke tekorten ontstaan in jaren waarin de ruimte niet of niet volledig is benut, kunnen alsnog worden benut.

Indien voor een inhaalmogelijkheid wordt gekozen dient periodiek (bijvoorbeeld jaarlijks) een registratie plaats te vinden van de eventuele tekorten in de desbetreffende periode. Een dergelijke registratie zou moeten geschieden via een zogeheten oudedagsrekening bij de belastingdienst; tevens kan deze rekening belastingplichtigen de noodzakelijke informatie verschaffen op basis waarvan zij de individuele ruimte en in het verlengde daarvan de mogelijk opgespaarde tekorten onder de oudedagsparaplu kunnen beoordelen. Zoals vermeld in paragraaf 3.2 wordt in dit advies als een uitgangspunt gehanteerd dat een oudedagsparaplu een inhaalmogelijkheid dient te bevatten.

Indien bij de toetsing overschrijding van de oudedagsparaplu (met andere woorden een bovenmatige opbouw) wordt vastgesteld doen zich ook enkele keuzemomenten voor. Daaraan voorafgaand zij opgemerkt dat de belastingdienst dient te beschikken over door de pensioenuitvoerders, verzekeraars, banken en belastingplichtigen te verstrekken informatie om te kunnen beoordelen of de geboden ruimte onder de oudedagsparaplu al dan niet wordt overschreden.

Bij overschrijding van de ruimte aan de inputzijde wordt geen fiscale faciëring meer toegestaan, hetgeen betekent dat het bovenmatig deel niet aftrekbaar is. Uitgaande van het huidige belastingstelsel dient hierbij te worden bepaald aan welke individuele producten onder de oudedagsparaplu de overschrijding dient te worden toegerekend om de belasting te kunnen heffen over de uitkeringen die resulteren uit de bovenmatige opbouw⁶. Ervan uitgaande dat collectieve pensioenregelingen in beginsel binnen de gestelde grenzen zullen blijven betekent dit dat overschrijdingen zich in beginsel bij individuele verzekeringen voordoen. Indien sprake is van verschillende individuele regelingen dient te worden aangegeven aan welk product en in welke mate de overschrijding daaraan kan worden toegerekend. Een en ander betekent ook dat door de belastingdienst moet worden geregistreerd voor welke producten en in hoeverre in de opbouwfase al dan niet fiscale faciëring heeft plaatsgevonden, en dat de belastingplichtige moet worden geïnformeerd over de stand van de oudedagsrekening.

Bij tussentijdse overschrijding van de ruimte aan de outputzijde (waarbij de input binnen de gestelde normen is gebleven) kan worden gekozen voor ofwel (tijdelijke) stopzetting van de pensioenopbouw (bovenmatig deel niet aftrekbaar) ofwel belasting van de geconstateerde overschrijding (met revisierente).

6 In het voorgestelde systematiek van een vermogensrendementsheffing (belastingstelsel 21e eeuw) zal jaarlijks een forfaitair rendement in aanmerking worden genomen ten aanzien van de lijfrente die niet onder de oudedagsparaplu valt.

Aan deze benadering kleeft het bezwaar dat tussentijds geconstateerde overschrijdingen na het toetsingsmoment kunnen worden gevolgd door tekorten dan wel onderrendementen. Dit kan ertoe leiden dat het beoogde niveau uiteindelijk niet wordt gehaald of dat de eindnorm in het geheel niet wordt gerealiseerd doordat de pensioenopbouw tijdelijk is gestopt of doordat het overschot op het toetsingsmoment ten onrechte in de belastingheffing is betrokken. Deze problemen kunnen worden voorkomen door slechts op de pensioeningangsdatum te toetsen en de overschrijding dan in de belastingheffing te betrekken.

Invulling ruimte onder oudedagsparaplu

Een volgend keuzemoment heeft betrekking op de invulling van de paraplu-ruimte of op de vaststelling van de reikwijdte van de paraplu. Hier wordt ervan uitgegaan dat deze ruimte in eerste instantie wordt opgevuld door de collectieve regeling. Dit impliceert dat de individuele ruimte onder de oudedagsparaplu afhankelijk is van de hoogte van de collectieve regeling. Zodoende kan deze individuele ruimte worden vastgesteld door op de totale ruimte onder de paraplu in eerste instantie het collectief opgebouwde pensioen in mindering te brengen. Het restant kan dan individueel worden ingevuld met traditionele pensioenproducten en – afhankelijk van de gemaakte keuze – ook spaarproducten (zie paragraaf 3.2).

Het gekozen uitgangspunt dat de ruimte onder de oudedagsparaplu in eerste instantie wordt opgevuld door de collectieve regeling kan tevens impliceren dat een paraplutoets het niveau van de arbeidspensioenregeling intact laat⁷. Ook dit betreft een afzonderlijk keuzemoment. In dit advies wordt aangenomen dat de individuele ruimte onder de oudedagsparaplu wordt bepaald uitgaande van de opgebouwde aanspraken in de sfeer van de arbeidspensioenregelingen, waarvoor geldt dat die op grond van het wetsvoorstel *Fiscale behandeling van pensioenen* afzonderlijk zullen worden getoetst; alleen indien er nog resterende individuele ruimte is kunnen met toepassing van de omkeerreel individuele voorzieningen onder de paraplu worden gebracht. Indien die ruimte ontbreekt, met andere woorden als er sprake is van bovenmatigheid in de sfeer van de arbeidspensioenregelingen, blijven de collectief opgebouwde aanspraken intact.

7 Een en ander is af te leiden uit de Verkenning: “De in een jaar verkregen pensioenaanspraak op grond van een collectieve pensioenregeling moet dan, berekend naar actuariële maatstaven, worden omgerekend naar een premiebedrag. Is dat premiebedrag (verhoogd met een eventuele FOR-dotatie) lager dan het maximaal reserveerbare bedrag, dan is er ruimte voor een extra aftrek. Is het hoger dan blijft de pensioenopbouw (...) intact.” (*Verkenning*, op.cit., p. 52).

Waardering producten onder oudedagsparaplu

Indien voor een bepaalde parapluoemer is gekozen (waardering in de vorm van aanspraken dan wel in de vorm van ingelegde guldens) moet ten slotte worden bepaald wat de gevolgen hiervan zijn voor de diverse producten onder de paraplu en voor de belastingplichtigen. Alle oudedagsproducten van belastingplichtigen die onder de oudedagsparaplu vallen worden herleid tot de vastgestelde noemer teneinde het beslag op de toegestane ruimte te kunnen vaststellen. Per product (zoals collectieve pensioenregeling, lijfrente en FOR) dient te worden nagegaan of deze in de voorgeschreven noemer kan worden vertaald en wat de consequenties zijn van de aldus vastgestelde waardering van de producten en de feitelijke waardering daarvan.

Overzicht opties adviesaanvraag

Op basis van de keuzebepaling ten aanzien van de bovenstaand geschetste variabelen zijn vele mogelijke uitwerkingen van een oudedagsparaplu denkbaar. In de tabel op p. 52 worden de vier onderscheiden opties voor een oudedagsparaplu schematisch weergegeven.

4.3 Verdere uitwerking en toetsing van de zes opties

4.3.1 Optie 1: jaarparaplu op basis van jaarinkomen zonder inhaal

Beschrijving

In deze optie wordt de jaarlijkse opbouwruimte bepaald als een vast percentage van het relevante inkomen verminderd met de AOW-franchise (de noemer). Dit betekent dat een jaarlijkse norm, uitgedrukt in een percentage van het actueel pensioengevend arbeidsinkomen wordt vastgesteld voor de in dat jaar onder de oudedagsparaplu op te bouwen oudedagsvoorzieningen; genoemd percentage wordt vastgesteld ongeacht de leeftijd en de inkomenshoogte van de belastingplichtige. Onder deze oudedagsparaplu worden alleen de opbouw mogelijkheden (met andere woorden de inputkant) begrensd; de ruimtebepaling is inputgerelateerd.

De optie heeft als doel om – gegeven het relevante inkomen van een belastingplichtige in een belastingjaar – op jaarbasis voldoende premieruimte ter beschikking te stellen om bij benutting daarvan over een voldoende lange opbouwperiode een adequate oudedagsvoorziening te kunnen opbouwen. Een ander betekent dat de fiscale ruimte onder het wetsvoorstel *Fiscale behandeling van pensioenen* – luidende in aanspraken – moet worden vertaald in een (vast) percentage van het inkomen en dat het inkomen bij pensionering als uitgangspunt dient te worden genomen voor de vaststelling van de maximale jaarruimte onder de oudedagsparaplu. Doordat de jaarparaplu gerelateerd is

Tabel 1 – Opties oudedagsparaplu

Beschrijving optie:	Optie 1	Optie 2	Optie 3	Optie 4
Soort paraplu	Jaarparaplu	Jaarparaplu	Lifetime paraplu	Lifetime paraplu
Aangrijppunt toets	Inputtoets (premies)	Inputtoets (premies)	Outputtoets/ Inputtoets afgeleid van berekende output	Outputtoets (aanspraken)
Jaarruimte	Vast percentage van arbeidsinkomen	Leeftijdsafhankelijk percentage van arbeidsinkomen	Sterk afhankelijk van individuele omstandigheden	Geen toets
Inhaal	Nee	Ja Voor niet-benutte ruimte uit verleden	Ja	Niet van toepassing
Moment toets	Jaarlijks (jaaropbouw)	Jaarlijks (jaaropbouw)	Jaarlijks (jaaropbouw)	Eenmalig (einde opbouwperiode)
Gevolg bovenmatige opbouw	Bovenmatig deel niet aftrekbaar	Bovenmatig deel niet aftrekbaar	Bovenmatig deel niet aftrekbaar	Bovenmatig deel belast en revisierente
Waardering pensioenopbouw	Actuariële koopsom (evt. doorsneepremie)	Actuariële koopsom	Herrekende feitelijke aanspraken op basis maximale positie	Doelvermogen op toetsmoment
Waardering premies/inleg individuele producten	Feitelijke premie of inleg	Feitelijke premie of inleg	Herrekenen naar aanspraken op basis maximale positie	Doelvermogen op toetsmoment

aan het arbeidsinkomen in het desbetreffende jaar kan geen (of minder) opbouw plaatsvinden in jaren waarin sprake is van geen of lagere (arbeids)inkomsten, bijvoorbeeld als gevolg van sabbatsverlof, wisselende arbeidspatronen of deeltijdwerk. Ook bestaat geen mogelijkheid tot inhaal indien het inkomen later weer terugkeert naar een regulier niveau.

De optie voorziet in tegenstelling tot het wetsvoorstel *Fiscale behandeling van pensioenen* niet in een inhaalbaarheid. Dit impliceert dat – uitgaande van een bepaald inkomen bij pensionering – geen volledig pensioen kan worden opgebouwd als de vereiste opbouwperiode niet wordt gehaald, bijvoorbeeld omdat gedurende enkele jaren geen arbeidsinkomen is genoten of omdat de aanwezige ruimte onder de paraplu niet of niet volledig is benut. Vanwege het ontbreken van inhaalbaarheden is voorts niet relevant wat in het verleden is opgebouwd. Alleen het jaarinkomen en de jaaropbouw zijn relevant.

Verondersteld wordt dat de totale aanspraak op basis van een constante premie wordt opgebouwd waardoor de premielast gelijkelijk wordt verdeeld over de opbouwperiode (gelijke financieringslasten per jaar). Dit impliceert dat de fiscale aftrek dan een vast, leeftijdsonafhankelijk percentage van het inkomen bedraagt.

De paraplu wordt eerst – met voorrang – gevuld door de collectieve regeling. Voor de bepaling van het beslag op de ruimte is de (verplichte) medewerking van de pensioenuitvoerders nodig. Zij zouden in deze optie worden verplicht gesteld jaarlijks aan de deelnemers mede te delen welke constante actuariële premie benodigd is voor de te bereiken aanspraak volgens de collectieve regeling⁸. De regels ter berekening van deze premie worden door de overheid vastgesteld en zijn dezelfde als die ter bepaling van de constante premie die benodigd is voor de totaal fiscaal toegestane aanspraak. Een eventueel verschil tussen beide premies is dan elk jaar als jaarruimte aan te wenden voor individuele regelingen bij pensioenfondsen, verzekeringsmaatschappijen, banken en andere financiële instellingen. De premies of inleg voor individuele voorzieningen (zoals lijfrenten en FOR) worden gewaardeerd op het werkelijk gestorte bedrag. Een en ander is uiteraard afhankelijk van de keuze ten aanzien van de nadere invulling van de oudedagsparaplu.

8 Opgemerkt zij dat de door de pensioenuitvoerder berekende constante premie geheel losstaat van de op dat moment geldende pensioenpremie; daardoor is de individuele parapluruimte niet afhankelijk van het premiebeleid met betrekking tot de pensioenregeling.

Toetsing

Zoals reeds vermeld bedraagt de aftrek in deze optie een vast, leeftijdsafhankelijk percentage van het inkomen (gelijke financieringslasten per jaar). Daardoor sluit deze optie niet aan bij het opbouwsysteem in de pensioensfeer (gelijke opbouw in aanspraken per jaar). Tevens kunnen belastingplichtigen op latere leeftijd in aanspraken-termen minder opbouwen dan op jongere leeftijd (minder lange oprenting); daardoor lijkt deze optie niet optimaal tegemoet te komen aan de behoeften van de belastingplichtigen. Gevolg van het systeem van gelijke financieringslasten (vaste periodieke premiebetaling) is immers dat met koopsomstorting op jonge leeftijd in termen van aanspraken meer wordt opgebouwd dan op oudere leeftijd. Met andere woorden, op basis van een jaarlijkse gelijke opbouwruimte (als percentage van het inkomen) kunnen op latere leeftijd minder rechten worden opgebouwd. Aangezien belastingplichtigen zich veelal pas op latere leeftijd serieus bezighouden met de opbouw van hun oudedagsvoorziening hebben zij op dat moment een grotere behoefte aan opbouw dan op jongere leeftijd en kan de ruimte onder deze optie te beperkt zijn om een adequate oudedagsvoorziening te treffen.

De slechte aansluiting bij de voor de meeste werknemers gebruikelijke pensioenopbouw, het ontbreken van een inhaalmogelijkheid en de slechts beperkte ruimte voor een individuele opbouw op latere leeftijd leiden ertoe dat de optie op het criterium maatwerk (relatief) slecht scoort.

Anderzijds doet de optie het, juist door zijn eenvoud, wel weer goed op de criteria uitvoeringlasten, transparantie voor de belastingplichtige en handhaafbaarheid. Doordat bij deze jaarparaplu alleen de inputkant begrensd is zijn belastingplichtigen zelf in staat de jaarlijkse ruimte onder de oudedagsparaplu te bepalen. Voorts kan de belastingplichtige op eenvoudige wijze vaststellen welke ruimte voor individuele voorzieningen resteert als op de totale paraplu-ruimte het beslag van de collectieve pensioenregeling in mindering wordt gebracht; zoals gezegd dienen pensioenuitvoerders dit beslag volgens nader te bepalen regels in de vorm van een premiebedrag aan de deelnemers mede te delen. De optie levert op zichzelf geen transparantie aan de outputkant. Te verwachten is echter dat pensioenuitvoerders hun huidige beleid met betrekking tot informatieverstrekking op dit onderdeel zullen handhaven.

Voorzover de medewerking van pensioenuitvoerders is vereist dan wel wordt opgelegd ter bepaling van hetgeen (al) in de pensioensfeer is opgebouwd, zal deze jaarparaplu voor pensioenuitvoerders overigens wel tot een toename van de administratieve lasten (kunnen) leiden. Pensioenuitvoerders zullen immers worden verplicht het beslag van de collectieve regeling op de paraplu-ruimte – in een premiebedrag – aan de deelnemers kenbaar te maken en aan de

belastingdienst te renseigneren. In dit verband verdient evenwel te worden opgemerkt dat zij nu ook al informatie verschaffen over de waarde van de opgebouwde rechten; deze informatie dient in deze optie echter op basis van de voorgeschreven rekenregels te worden herrekend naar een jaarpremie, hetgeen een extra uitvoeringslast betekent.

Voorts is van belang dat de belastingdienst thans reeds beschikt over de gegevens met betrekking tot het arbeidsinkomen van de belastingplichtige, gegevens op basis waarvan de ruimte onder de jaarparaplu kan worden vastgesteld. Vanwege het ontbreken van zowel inhaalmogelijkheden als een eindnorm is registratie van de al dan niet benutte ruimte op zichzelf genomen niet noodzakelijk. Wel zou een registratiesysteem nuttig kunnen zijn bij emigratie en ten behoeve van eventuele latere belastingheffing.

Bij het criterium handhaafbaarheid zijn hier twee aandachtspunten van belang, te weten het voorkomen van bovenmatige opbouw en van het gebruik van de aftrekpost voor bijvoorbeeld inkomensmanipulatie of het creëren van hoge aftrekposten in het zicht van emigratie.

Ten slotte geldt dat deze optie op zichzelf genomen budgettair goed beheersbaar is, in het bijzonder door de afwezigheid van inhaalmogelijkheden. Dit hangt echter ook mede af van de gedragsreacties (al dan niet maximaal gebruik van de aftrekmogelijkheid) en van de wijze waarop in de overgangssituatie pensioentekorten uit het verleden kunnen worden opgevangen.

4.3.2 Optie 2: jaarparaplu met inhaalmogelijkheid

Beschrijving

In deze optie wordt de ruimte onder de oudedagsparaplu uitgedrukt in termen van een individuele actuariële koopsompremie (paraplunoemer), waarbij rekening wordt gehouden met individuele leeftijd en sterfttekansen. Tevens kent deze optie een inhaalmogelijkheid. Onder deze optie wordt slechts een beperking aangebracht aan de inputzijde van de opbouw. Het geheel van collectieve regelingen en individuele voorzieningen mag de ruimte onder de paraplu niet overschrijden. Aan de outputzijde kent deze optie – analoog aan optie 1 – geen beperkingen; uitgegaan wordt van een inputgerelateerde ruimtebepaling.

Doel van deze jaarparaplu is om – gegeven de leeftijd en het arbeidsinkomen van een belastingplichtige in een belastingjaar – op jaarbasis voldoende premieruimte ter beschikking te stellen om een adequate oudedagsvoorziening (in casu het wetsvoorstel *Fiscale behandeling van pensioenen*) te kunnen opbouwen. De jaarlijkse opbouwruimte bestaat uit twee componenten, te weten

de jaarparaplu en de inhaalmogelijkheid. Onderstaand wordt dit nader toegelicht.

De eerste component, de jaarparaplu, wordt afgeleid van de actuarieel benodigde koopsompremie die de belastingplichtige in staat zou stellen op dat moment in zijn leven – rekening houdend met een gemiddelde loopbaan – een aanspraak op te bouwen die is afgeleid van het inkomen in dat jaar en die overeenkomt met hetgeen in dat jaar maximaal zou zijn toegestaan volgens de norm voor een adequate oudedagsvoorziening. De aldus berekende paraplu-ruimte representeert een koopsompremie ter hoogte van het bedrag van een eenmalige storting dat nodig is om genoemde aanspraak op te bouwen. Aangezien de ruimte onder deze oudedagsparaplu afhankelijk is van twee variabelen, met name leeftijd en relevant (arbeidsgerelateerd) inkomen, kan de individuele paraplu concreet worden berekend. Op zichzelf genomen zijn daartoe twee methoden denkbaar. De paraplu-ruimte kan worden weergegeven in een door de overheid gepubliceerde tabel waaruit de belastingplichtige met enig rekenwerk het voor hem van toepassing zijnde bedrag kan afleiden, of door middel van een door de overheid vastgesteld leeftijdsafhankelijk percentage van het inkomen⁹.

De benutting van de ruimte geschiedt op overeenkomstige wijze als bij optie 1, dit wil zeggen dat deze bij voorrang wordt gevuld door de collectieve pensioenregeling. Pensioenuitvoerders worden in deze optie verplicht jaarlijks aan de deelnemers mee te delen welke voorziening zij in dat jaar hebben opgebouwd¹⁰, zodat zij kunnen vaststellen welk deel van de jaarparaplu reeds collectief is benut. Voor de waardering van de collectieve regeling vertalen de pensioenuitvoerders – conform optie 1 – de toegekende aanspraak naar een actuariële premie op een door de overheid voorgeschreven wijze. Naast de ruimte die wordt ingenomen door de collectieve pensioenregeling kan de paraplu worden gevuld met individuele regelingen, voorzover er nog ruimte is tussen de paraplu en de collectieve regeling. De individuele ruimte kan worden

9 Daarbij wordt uitgegaan van een door de overheid gepubliceerde tabel waarin per leeftijdsjaar of -klasse een percentage wordt vermeld en op basis waarvan de paraplu kan worden berekend door percentage en (arbeids)inkomen (eventueel met een franchise) te vermenigvuldigen. Zie bijvoorbeeld: S. van Vuure, *Belastingplan 21e eeuw en zijn invloed op de oudedagsvoorzieningen*, in: *Pensioen Magazine*, oktober 1998.

10 Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar type van pensioenregeling. Gegeven leeftijd en inkomen is dezelfde aanspraak op basis van een middelloonregeling goedkoper dan die aanspraak op basis van een eindloonregeling, waarbij immers van een bepaalde carrièreontwikkeling wordt uitgegaan. Door in de vertaling van de aanspraak naar een (koopsom)premie ook de toekomstige salarisstijging te betrekken, dient rekening te worden gehouden met een element van coming backservice (de kosten van toekomstige verhogingen van pensioenaanspraken). De beschikbarepremieregeling is in feite een individuele regeling, welke kan worden gewaardeerd op de hoogte van de ingelegde premie.

aangewend voor een limitatief aantal producten welke worden gewaardeerd op de hoogte van de in een bepaald jaar werkelijk gestorte premie (in geval van een lijfrente en een kapitaalverzekering), op het bedrag van de jaarlijkse FOR-toevoeging, en op het in een bepaald jaar ingelegde bedrag (in het geval van een spaar- en beleggingsrekening). Een en ander is uiteraard afhankelijk van de keuze ten aanzien van de nadere invulling van de oudedagsparaplu.

De tweede component, de inhaalmogelijkheid, bestaat uit het totaal van nog niet benutte ruimte over de voorafgaande jaren (en dus niet uit back-service¹¹), met andere woorden over die jaren waarin de jaarlijks vastgestelde paraplu niet volledig is benut; daarmee kunnen in het verleden ontstane tekorten worden weggewerkt. Alle onder de jaarparaplu vallende producten kunnen worden benut voor het inhalen van pensioentekorten¹². Eventueel kan de inhaal per jaar worden begrensd, of tot een bepaalde periode (bijvoorbeeld vijf jaar terug) worden beperkt.

Een inhaalmogelijkheid zou met zich brengen dat de belastingdienst vanaf het moment van invoering van de oudedagsparaplu per belastingplichtige een individuele oudedagsstatus moet bijhouden. Per jaar zou de belastingdienst daarop het saldo van de individuele ruimte en de werkelijke benutting daarvan moeten aantekenen en dit saldo moeten melden aan de belastingplichtige. Dit betekent dat de belastingdienst elk jaar dient te weten welk deel van de parapluruimte feitelijk wordt benut. Hiervoor moet de belastingdienst informatie hebben over twee stromen. Ten eerste, de actuariële waarde, herrekend naar een koopsomprenie, van de opgebouwde aanspraak onder een collectieve regeling, eventueel met inbegrip van inkoop van eerdere dienstjaren. De pensioenuitvoerder wordt verplicht deze informatie aan te leveren, zoals dit ook dient te geschieden in de richting van de deelnemer van de pensioenregeling; met andere woorden, pensioenuitvoerders moeten zowel de deelnemer als de belastingdienst jaarlijks de waarde van de opgebouwde aanspraak melden. Ten tweede moet de belastingdienst van de belastingplichtige de gegevens ontvangen om de benutting van de individuele ruimte te kunnen bepalen; deze informatiestroom kan onderdeel zijn van de controle op de producten waarvoor de belastingplichtige fiscale aftrek vraagt.

11 In geval het arbeidspensioen wordt opgebouwd volgens een standaard carrièrepatroon (conform het wetsvoorstel *Fiscale behandeling van pensioenen*) wordt wel rekening gehouden met de zogeheten coming back-service, welke dan ook binnen de ruimte van de oudedagsparaplu valt.

12 Voorzover gebruik wordt gemaakt van de collectieve regeling (bijvoorbeeld inkoop van dienstjaren waarover geen pensioen is opgebouwd) is de pensioenuitvoerder op basis van vaste waarderingsregels verplicht de belastingplichtige en de belastingdienst de premiewaarde (op koopsombasis) te melden. Bij de overige producten is de geldwaarde onder de paraplu gelijk aan de ingelegde premie.

Het saldo van de individuele ruimte vormt het individuele pensioentekort en mag elk later jaar worden benut. Om rekening te houden met de kortere looptijd bij het wegwerken van een pensioentekort kan de mogelijkheid worden ingebouwd dat het jaarlijkse individuele saldo op een wettelijk vastgelegd moment wordt verhoogd (analoog aan de leeftijdsstaffeling bij de bepaling van de parapluruimte).

Ten slotte is van belang dat de uitvoeringstechnische aspecten en (on)mogelijkheden van deze optie nog worden gezien.

Toetsing

Met name door de leeftijdsafhankelijke premie en de inhaalmogelijkheid scoort deze optie belangrijk beter op het criterium maatwerk dan optie 1. Daar staat tegenover dat óók deze optie niet in eerste instantie aansluit bij de veel voorkomende methodiek van toezegging van pensioenaanspraken. Voorts leidt de vaststelling van de ruimte onder de oudedagsparaplu in de vorm van een individueel berekende actuariële premie ertoe dat jongeren – in tegenstelling tot optie 1 – relatief weinig individuele ruimte hebben en ouderen daarentegen wel; daarmee komt de optie wel tegemoet aan de behoefte om op latere leeftijd extra pensioen te kunnen opbouwen. Verder geldt dat door de meer ingewikkelde vormgeving en de inhaalmogelijkheid het resultaat ten aanzien van de criteria van de uitvoerbaarheid en administratieve lasten beduidend minder positief is in vergelijking tot optie 1. Een groot deel van deze lasten komt overigens voor rekening van de belastingdienst naast de pensioenuitvoerders¹³ (zie ook bij optie 1) in verband met het bijhouden van de individuele oudedagsstatus.

Wat de handhaafbaarheid en controleerbaarheid van deze jaarparaplu betreft scoort deze optie vrij positief, als gevolg van de combinatie van de verplichte melding van de waarde van de collectief opgebouwde aanspraak door pensioenuitvoerders en als gevolg van de aangifte door de belastingplichtige zelf van de benutting van de individuele ruimte.

De input-toets van de optie (toets op de betaalde premies en niet op de opgebouwde uitkeringen) in combinatie met de individuele oudedagsstatus leiden tot een voor belastingplichtigen transparant en werkbaar systeem. Op basis

13 Hierbij kan worden gesteld dat de extra uitvoeringslast groter is als thans nog geen sprake is van een jaarlijkse informatiestroom in de richting van de deelnemers aan een pensioenregeling. In die gevallen waarin de pensioenuitvoerders thans de deelnemers jaarlijks de stand van zaken met betrekking tot de aanspraken melden, kan worden verondersteld dat het toevoegen van enige extra informatie niet erg belastend is.

van de variabelen leeftijd en inkomen kan de belastingplichtige zelf de individuele ruimte onder de paraplu bepalen, aangezien de door de collectieve regeling ingevulde ruimte kan worden afgelezen van de jaarlijkse correspondentie van de kant van de pensioenuitvoerder. Daarnaast is met het oog op maximale transparantie ook van belang dat de belastingdienst in deze optie kan worden verplicht jaarlijks het saldo over het verleden aan de belastingplichtige te melden.

Ten slotte geldt dat de optie als gevolg van de (cumulatie van) inhaalmogelijkheden minder goed budgettair beheersbaar is dan optie 1.

4.3.3 Optie 3: lifetime paraplu op basis van aanspraken

Beschrijving

Deze optie betreft een lifetimeparaplu waarbij de noemer luidt in termen van aanspraken op 60-jarige leeftijd die worden herleid tot een jaarlijkse individuele ruimte in de vorm van een constante premie. Als uitgangspunt voor het op lifetime basis te bereiken resultaat wordt gehanteerd de maximale ruimte, uitgedrukt in termen van gulden uitkeringen per jaar, volgens de normen voor een adequate oudedagsvoorziening (in casu het wetsvoorstel *Fiscale behandeling van pensioenen*); de opgebouwde en nog op te bouwen aanspraken vormen de basis voor de (outputgerelateerde) ruimtebepaling. Aldus is het inkomen de bepalende variabele voor de vaststelling van de parapluruimte. Uitgaande van een eindloonregeling dient voor het bepalen van de parapluruimte het huidige inkomen op basis van een bepaalde carrièreontwikkeling te worden vertaald naar het inkomen op de leeftijd van 60 jaar.

In deze optie worden ook de lopende aanspraken gewaardeerd op de waarde ervan in termen van gulden uitkering per jaar vanaf de 60-jarige leeftijd. Bij het berekenen van de aanspraak op ouderdomspensioen wordt voor het verleden uitgegaan van de feitelijke opbouw en wordt voor de toekomst uitgegaan van voortgezette opbouw op basis van de regeling waarvan men op dat moment deelnemer is, rekening houdend met een voortgezette pensioenopbouw tot aan de pensioeningangleeftijd van de pensioenregeling; met andere woorden, de aanspraken op grond van een collectieve regeling (inclusief de AOW) worden herrekend naar een levenslange uitkering vanaf de leeftijd van 60 jaar.

De ruimte voor aanvullende individuele regelingen (het individuele pensioentekort) wordt gevormd door het jaarlijks te bepalen verschil tussen enerzijds de maximale ruimte (de ruimte onder de paraplu in termen van een levenslange uitkering vanaf de leeftijd van 60 jaar, inclusief AOW) en anderzijds de opgebouwde aanspraken vermeerderd met voortgezette pensioenopbouw tot de

pensioeningangleeftijd bij deelname in een collectieve regeling. Tot het maximum van de parapluruimte kunnen op individuele basis oudedagsproducten worden aangeschaft, die gezamenlijk op de leeftijd van 60 jaar een levenslange uitkering geven ter grootte van het verschil tussen de maximale ruimte en de aanspraken op basis van collectieve regelingen vermeerderd met de reeds individueel opgebouwde rechten. Daartoe moeten alle producten die individueel onder de oudedagsparaplu worden gebracht (zoals bijvoorbeeld lijfrenteverzekeringen), worden herrekend naar aanspraken in termen van guldens uitkering per jaar, levenslang, vanaf de leeftijd van 60 jaar. De financiering van het tekort mag onder de paraplu niet in één keer worden genomen, maar moet gelijk over de resterende jaren, tot aan de leeftijd van 60 jaar, worden verspreid¹⁴. Ter beoordeling van mogelijke overschrijdingen van de individuele ruimte moet worden getoetst of de financiering van het individuele pensioentekort evenredig over de jaren wordt verdeeld. De benutting van de individuele ruimte geschiedt op overeenkomstige wijze als bij optie 1. Een en ander is uiteraard afhankelijk van de keuze ten aanzien van de nadere invulling van de oudedagsparaplu.

Zoals gezegd dienen alle opgebouwde en nog op te bouwen aanspraken te worden herrekend naar dezelfde noemer (uitkering in guldens per jaar, levenslang en vanaf de leeftijd van 60 jaar) om de opgebouwde en nog op te bouwen voorzieningen te kunnen vergelijken met de maximale norm. Daarbij is ook het type van pensioenregeling van belang. Eind- en middelloonregelingen luiden in termen van aanspraken op een uitkering in guldens per jaar¹⁵; complicerende factor bij een eindloonregeling is dat ook rekening moet worden gehouden met toekomstige salarisstijgingen als gevolg van loopbaanontwikkelingen. Door aan te sluiten bij een gemiddelde loopbaanontwikkeling wordt een aanspraak verondersteld die hoger is dan op basis van het actuele salaris het geval zou zijn; de feitelijke aanspraak kan achteraf hoger dan wel lager blijken te zijn, afhankelijk van het verschil tussen de feitelijke en de gemiddelde ontwikkeling van de loopbaan.

14 Hiervoor gelden twee redenen. Ten eerste hebben werknemers met een collectieve regeling ook niet de mogelijkheid tot eenmalige financiering van het tekort voor het deel dat de collectieve regeling in de toekomst wordt geacht te dekken. Ten tweede kunnen bij financiering van het tekort in één keer, situaties ontstaan waarbij ruimte onder de paraplu moet worden teruggenomen, bijvoorbeeld als het individuele pensioentekort volledig is gefinancierd en men alsnog later in een collectieve regeling terecht komt.

15 Met betrekking tot eindloonregelingen dienen enkele vertaalslagen te worden gemaakt om de aanspraken op een uitkering in guldens per jaar te kunnen salderen met de parapluruimte: de AOW-uitkering, een eventueel prepensioen en een collectief pensioen dat niet ingaat op de leeftijd van 60 jaar, moeten worden herrekend naar een aanspraak op een levenslange uitkering vanaf de leeftijd van 60 jaar. Ook bij een middelloonregeling dient voor een goede vergelijkbaarheid met een eindloonregeling rekening te worden gehouden met toekomstige salarisstijgingen.

Ook een beschikbarepremieregeling moet worden herleid naar de genoemde noemer. Complicatie hierbij is dat binnen deze regeling – analoog aan eind- en middelloonregelingen – een jaarlijkse premie moet worden verondersteld die tot aan de pensioeningangsdatum zal worden gestort en die bovendien als gevolg van de veronderstelde carrièreontwikkeling nog jaarlijks zal stijgen¹⁶. De in de toekomst nog te storten premie moet worden meegewogen, omdat ook bij eind- en middelloonregelingen het individuele pensioentekort mede wordt bepaald door hetgeen in de toekomst nog aan opbouw van de collectieve pensioenvoorziening is te verwachten. Op basis van het totaal van de ingelegde en nog in te leggen premies kan worden berekend welke uitkering vanaf de leeftijd van 60 jaar kan worden ingekocht. Opgemerkt zij dat schommelingen in de waarde van het belegde vermogen jaarlijks doorwerken in de berekeningen.

Een subvariant van deze optie houdt in dat niet wordt uitgegaan van de (maximale en opgebouwde) uitkeringen per jaar, maar van het daarvoor benodigde doelvermogen.

Toetsing

Deze optie sluit aan bij de gangbare systematiek van toezegging van pensioenaanspraken. Ook is het maatwerk bij standaardgevallen beter dan bij optie 2. Van belang met het oog op maatwerk is ook de mogelijkheid tot pensioenopbouw over incidentele jaren waarin geen of een laag inkomen is genoten op basis van eindinkomen.

Anderzijds kunnen de uitkomsten van de optie soms afwijken van de werkelijkheid, als gevolg van het lifetime karakter van de optie en de daarbij te hanteren veronderstellingen. Bij sterk wisselende inkomens (niet-standaardgevallen) kunnen zich, zonder nadere regeling, evenwel grote fluctuaties in opbouwmogelijkheden voordoen (met aanzienlijke incidentele uitschieters van de in aftrek te brengen premies). Een strikte koppeling aan het eindloon geeft deze optie daarom voor niet-standaardgevallen een zekere willekeur.

Dit impliceert dat de opgebouwde en op te bouwen pensioenaanspraken jaarlijks worden geïnventariseerd en getoetst. Om de individuele ruimte en het beslag daarop te bepalen dienen alle betalingen voor oudedagsproducten op basis van door de overheid vastgestelde rekenregels herrekend te worden, naar,

16 Hiertoe kan worden aangesloten bij het standaardloopbaanpatroon zoals geformuleerd in het – op basis van het wetsvoorstel *Fiscale behandeling van pensioenen* – te wijzigen artikel 18a lid 4 Wet LB: loonstijging van drie procent per jaar gedurende de jaren voor het bereiken van de 35-jarige leeftijd, van twee procent per jaar gedurende de tien daaropvolgende jaren, van een procent per jaar gedurende de tien daaropvolgende jaren en van nihil gedurende de overige jaren.

globaal gezegd, levenslange periodieke uitkeringen vanaf 60-jarige leeftijd, met bijbehorende nabestaanden- en overbruggingsvoorzieningen. Vervolgens dient de vastgestelde ruimte (in uitkeringen) weer te worden herleid naar een jaarlijkse premie of inleg. Een en ander zal leiden tot een aanzienlijke verzwa- ring van de uitvoeringslasten voor de belastingdienst en pensioenuitvoerders. Voor de belastingdienst heeft een eerste uitvoeringstaak betrekking op het bij- houden van een 'individuele oudedagsstatus' voor elke belastingplichtige; deze status registreert de in het verleden benutte individuele ruimte en de ruimte die moet worden toegekend aan een collectieve regeling waarin geen nieuwe rechten meer worden opgebouwd. Deze informatie is noodzakelijk om in elk jaar van aangifte te kunnen beoordelen of nog additionele ruimte voor indivi- duele voorzieningen onder de paraplu bestaat. Na het berekenen van de indivi- duele ruimte dient de belastingdienst nog vast te stellen welke producten dat jaar onder de oudedagsparaplu zijn aangeschaft; de waarde daarvan wordt herrekend naar de algemene noemer (vaste levenslange uitkering vanaf de leeftijd van 60 jaar).

Wat de pensioenuitvoerder betreft is van belang dat deze jaarlijks de opge- bouwde aanspraak moet melden aan zowel de deelnemer als de belasting- dienst. Daartoe moet berekend worden welke uitkering op basis van de reeds gerealiseerde opbouw en de te verwachten opbouw tot de pensioeningangsleef- tijd zal worden verstrekt. Hierbij moet rekening worden gehouden met een ge- middelde carrièreontwikkeling. Componenten van de uitkering met een tijde- lijk karakter moeten worden herrekend naar een levenslange uitkering; uitke- ringen die niet ingaan op de leeftijd van 60 jaar moeten actuariael worden her- rekend naar een uitkering die ingaat op de leeftijd van 60 jaar¹⁷.

Voorts is het systeem door zijn gecompliceerde en abstracte vormgeving min- der transparant voor de belastingplichtige dan een inputgerelateerde jaarpara- plu. Dit maakt voor de belastingplichtige niet transparant wat de facto indivi- dueel onder de oudedagsparaplu gefacilieerd wordt. Veelal zal de belasting- plichtige zonder hulp van deskundigen niet (kunnen) uitrekenen wat zijn indi- viduele ruimte is. De ook voor de belastingdienst beperkte transparantie gaat eveneens ten koste van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

Wat de budgettaire beheersbaarheid betreft geldt hetzelfde als bij optie 2.

17 Analooq aan optie 2 kan ook met betrekking tot deze optie worden gesteld dat de extra uitvoe- ringslast vooral groter is als geen sprake is van een jaarlijkse informatiestroom in de richting van de deelnemers aan een pensioenregeling. In die gevallen waarin de pensioenuitvoerders thans de deelnemers jaarlijks de stand van zaken met betrekking tot de aanspraken melden, kan worden verondersteld dat het toevoegen van enige extra informatie niet erg belastend is.

Op basis van het bovenstaande kan ten slotte worden vastgesteld dat deze optie ten volle aansluit bij de gangbare systematiek van toezegging van pensioen-aanspraken en negatief scoort op de criteria uitvoerbaarheid, transparantie en handhaafbaarheid. Daarvan uitgaande rijst de vraag naar de mogelijkheid tot aanpassing van deze optie zodat het in een geabstraheerde vorm beter toepasbaar kan worden gemaakt. In dat perspectief is denkbaar dat een tabel wordt gekoppeld aan de optelsom van de opgebouwde aanspraken in relatie tot het genoten loon, op basis waarvan de ruimte voor aanvullende pensioenopbouw kan worden vastgesteld.

4.3.4 Optie 4: lifetime paraplu zonder jaarlijkse toetsing

Beschrijving

Deze optie heeft de vorm van een lifetime paraplu met alleen een eindnorm uitgedrukt in een doelvermogen; het doelvermogen op een bepaalde leeftijd wordt gehanteerd als de paraplunoemer waartoe alle onder de oudedagsparaplu vallende producten moeten worden herleid. Doel van deze optie is om elke belastingplichtige in staat te stellen op flexibele en eenvoudige wijze adequate oudedagsvoorzieningen (op basis van het wetsvoorstel *Fiscale behandeling van pensioenen*) te kunnen opbouwen. Het belangrijkste verschil met optie 3 is dat niet per jaar de individuele ruimte per belastingplichtige wordt bepaald, maar dat de totale ruimte gedurende de opbouwperiode als uitgangspunt wordt genomen. Analoog aan optie 3 vormen ook in deze optie de opgebouwde en nog op te bouwen aanspraken de basis voor de (outputgerelateerde) ruimtebepaling.

Zoals gezegd is de belastingplichtige gedurende de opbouwperiode geheel vrij in de wijze van opbouw. De omvang van de opgebouwde voorzieningen wordt slechts op één moment getoetst. Dit toetsmoment ligt aan het einde van de opbouwperiode (dan wel bij eerder overlijden of emigratie¹⁸). Op dat moment worden de grenzen vastgesteld aan de door de belastingplichtige fiscaal gefaciliteerd op te bouwen voorzieningen. Daarbij wordt het totale doelvermogen van de opgebouwde voorzieningen vergeleken met of getoetst aan het doelvermogen dat behoort bij de maximale positie voor die belastingplichtige volgens de normen voor een adequate onderhoudsvoorziening, mede in relatie tot het in-

18 De toets bij overlijden zou moeten zijn gericht op de omvang van de nabestaandenvoorzieningen die door dat overlijden tot uitkering komen. De toets bij emigratie zou moeten zijn gericht op het voorkomen dat het inkomen in de jaren voor emigratie door middel van omvangrijke aftrekposten sterk wordt verminderd. Overigens is in deze optie niet duidelijk waaraan bij emigratie zou moeten worden getoetst. Een mogelijkheid is om daarvoor uit te gaan van een soort jaaropbouw (conform optie 3) of om een speciale norm te ontwikkelen ter bepaling of de aftrek in de laatste jaren voorafgaande aan de emigratie excessief is.

komen. Een en ander komt globaal erop neer dat op enig moment tussen in beginsel de 60- en 65-jarige leeftijd wordt bezien of het doelvermogen van de door de belastingplichtige opgebouwde voorzieningen niet groter is dan het doelvermogen van een vanaf dat moment jaarlijks uit te keren oudedagsvoorziening welke is gebaseerd op het wetsvoorstel *Fiscale behandeling van pensioenen*. Een mogelijk complicerend element is dat bij het hanteren van een vast toetsmoment zich de situatie kan voordoen dat voorafgaande aan dat moment al uitkeringen worden verstrekt en/of dat daarna nog opbouw zal plaatsvinden¹⁹. Het doelvermogen zal moeten worden herrekend naar het toetsmoment indien dit moment afwijkt van de ingangsdatum; daarvoor zouden eventueel rekenregels moeten worden opgesteld, bijvoorbeeld met betrekking tot de rekenrente.

Doordat er geen tussentijdse toetsing op bovenmatigheid plaatsvindt geldt verder dat er gedurende de opbouwperiode op zichzelf geen noodzaak is tot waardering van de reeds opgebouwde voorzieningen. Wel kan het in verband met de toets bij het einde van de opbouwperiode voor de belastingplichtige van belang zijn te weten wat zijn resterende opbouw mogelijkheden zijn.

Zoals gezegd worden op het toetsmoment de opgebouwde voorzieningen op basis van doelvermogens vergeleken met het maximale ambitieniveau. Dan dienen dit niveau en de opgebouwde voorzieningen (eenmalig) te worden uitgedrukt in doelvermogens die nodig zijn om de op grond van een maximaal ambitieniveau geformuleerde aanspraken (op een uitkering) te dekken. Voor de bepaling van het maximale doelvermogen zullen (reken)regels worden gesteld. Wat de opgebouwde pensioenen en lijfrenten betreft zal in deze optie aan pensioenuitvoerders de verplichting worden opgelegd om de – volgens te stellen regels te berekenen – omvang van het doelvermogen op het toetsmoment aan de belastingplichtige en de belastingdienst mede te delen. Voor kapitaalverzekeringen, de FOR, spaarrekeningen en beleggingsrekeningen kan worden uitgegaan van het vermogen op het toetsmoment²⁰. Een en ander is uiteraard afhankelijk van de keuze ten aanzien van de nadere invulling van de oudedagsparaplu.

19 In dit verband is denkbaar om de belastingplichtige binnen bepaalde grenzen zelf het toetsmoment te laten kiezen. Verondersteld kan echter worden dat deze geneigd zal zijn om, ongeacht de feitelijke individuele situatie, het toetsmoment zo laat mogelijk vast te stellen waardoor conform het wetsvoorstel *Fiscale behandeling van pensioenen* het maximale ambitieniveau steeds hoger wordt. Anderzijds kan het voorschrijven van de toets op een bepaalde (eerdere) leeftijd juist weer ten koste gaan van de flexibiliteit en de opbouw in situaties waarin de belastingplichtige daadwerkelijk door gaat met werken.

20 In dit verband is van belang dat bij gerichte lijfrenten, kapitaalverzekeringen en de FOR al met (eind)vermogens wordt gewerkt.

Bedraagt het opgebouwde doelvermogen op het toetsmoment meer dan het maximale ambitieniveau, dan wordt het bovenmatige deel van het oudedagsvermogen onmiddellijk progressief in de heffing betrokken. Daarnaast zal revisierente in rekening worden gebracht om het voordeel weg te nemen dat de belastingplichtige heeft gehad vanwege het uitstel van belastingheffing. Het percentage van de revisierente zou op een zodanig minimumniveau dienen te worden vastgesteld dat alle voordelen en bovenmatige opbouw worden teruggenomen; dit impliceert tevens dat deze revisierente niet hoger zou worden vastgesteld dan nodig is om de fiscale voordelen van het bovenmatige deel bij de belastingplichtige weg te nemen. Bij aanwezigheid van verschillende voorzieningen zou ook moeten worden bepaald welke voorziening als zijnde bovenmatig geheel of gedeeltelijk in de heffing is betrokken.

Toetsing

Analoog aan optie 3 sluit óók deze optie aan bij de gangbare systematiek van toezegging van pensioenaanspraken. Door de grote flexibiliteit gedurende de opbouwperiode scoort deze optie voor standaardgevallen zeer goed op het criterium maatwerk. Opbouw kan plaatsvinden op momenten dat dit de belastingplichtige gezien zijn inkomen en financiële situatie goed uitkomt. Een iets mindere score bij niet-standaardgevallen hangt samen met de koppeling van de eenmalige toets in deze optie aan het eindinkomen, alsmede met de vaststelling van het toetsmoment. Door het doorslaggevende belang van deze begrippen voor de eenmalige toets vormen deze met name bij sterk wisselende inkomens een kwetsbaar element.

Daartegenover staat dat de onderhavige optie ook gunstig kan zijn voor personen die in deeltijd werken, die tijdelijk werkloos zijn of een sterk wisselend arbeidsinkomen verdienen. Door de koppeling aan (uitsluitend) het eindinkomen ondervindt de mogelijkheid tot pensioenopbouw geen invloed van een mogelijke terugval in inkomen. Tegenover dit positief element staat dat de koppeling aan het eindinkomen ook negatief voor de belastingplichtige kan uitpakken, bijvoorbeeld in situaties waarin het inkomen op het toetsmoment lager is dan tijdens het overgrote deel van het arbeidzame leven; in de meest extreme vorm leiden deze omstandigheden dan tot een lager ambitieniveau en tot bovenmatigheid van de reeds opgebouwde rechten.

Gedurende de opbouw hoeft geen waardering plaats te vinden van de opgebouwde voorzieningen, evenmin als een toetsing van de omvang ervan. Zo heeft de belastingdienst gedurende de opbouwperiode niets te toetsen met betrekking tot de omvang van de opgebouwde voorzieningen. Met betrekking tot pensioenen en lijfrenten (tranchesysteem) betekent dit een verlichting in de uitvoeringslasten ten opzichte van het huidige systeem. Daar staat tegenover dat de eenmalige toets niet altijd eenvoudig uit te voeren zal zijn. Tevens

zijn hiervoor gegevens nodig van pensioenfondsen, verzekeraars en banken. De vaststelling van het doelvermogen op het toetsmoment van de opgebouwde voorzieningen zal geschieden op basis van (verplichte) opgaven van pensioenfondsen, verzekeraars en banken op basis van door de overheid vastgestelde rekenregels. Deze instellingen zullen op verzoek van de belastingplichtige een opgave moeten verstrekken van het doelvermogen van de opgebouwde voorzieningen op het toetstijdstip. Via renseignering van de latere uitkeringen van de verschillende onder de paraplu vallende producten zal duidelijk worden of van ieder pensioenproduct op het toetsmoment ook daadwerkelijk een doelvermogen is opgegeven. Mede door de renseigneringsverplichtingen lijkt overigens sprake te zijn van een overzienbare verzwarende van de uitvoeringslasten als gevolg van de eenmalige toets.

Voorts bestaat door het gebrek aan controle mogelijkheden en inzicht bij de belastingdienst gedurende de opbouwperiode in bepaalde situaties het gevaar van niet gewenst fiscaal geïndiceerd gedrag, zoals het opvoeren van omvangrijke aftrekposten in het vooruitzicht van emigratie. Tevens biedt deze optie belastingplichtigen de mogelijkheid om het inkomen te manipuleren. Aan de grote flexibiliteit is dan ook inherent dat hoge eisen worden gesteld aan flankerende maatregelen ter handhaving van het onderhoudskarakter van de voorzieningen en van de fiscale claim; de afrekening over het bovenmatige zou dan voldoende moeten zijn om elk in het verleden genoten fiscaal voordeel weg te nemen.

Wat het criterium van de transparantie betreft geldt dat de belastingplichtige veelal niet in staat zal zijn om zelf exact zijn resterende opbouwruimte te bepalen dan wel om vooruitlopend op het toetsmoment te berekenen of zijn voorzieningen in termen van doelvermogen op het toetstijdstip binnen de grenzen blijven. Daarmee kan deze optie leiden tot onzekerheid bij de belastingplichtigen als het gaat om de vraag of de aankoop van individuele pensioenproducten al dan niet leidt tot bovenmatigheid en daarmee tot een mogelijke afroming na de pensioeningangsdatum. Deze optie zou dus gepaard moeten gaan met adequate informatie aan de belastingplichtigen. Ook zal de hulp van professionele partijen nodig zijn. Verondersteld kan worden dat de belastingplichtige bij de opbouw rekening zal (willen) houden met de latere toets en daarom tussentijds met enige regelmaat geïnteresseerd zal zijn in zijn opbouw mogelijkheden. Overigens zal de belastingplichtige ook los van de fiscale aspecten geïnformeerd willen zijn over de stand van zaken van zijn oudedagsvoorziening. Voorts is het voor de belastingplichtige een relevante vraag hoeveel van zijn opbouw mogelijkheden al wordt ingenomen door een collectieve pensioenregeling; op basis van een vergelijking van zijn (pensioen)rechten met de maximale uitgangspunten in het kader van het wetsvoorstel *Fiscale behan-*

deling van pensioenen kan een belastingplichtige zich slechts een globaal idee vormen van zijn resterende opbouw mogelijkheden.

Van belang in dit verband is ook dat de belastingplichtige in sommige situaties sowieso geen duidelijk beeld kan krijgen van de actuele stand van zaken betreffende de pensioenopbouw; dit is het geval als het eindvermogen onderhevig kan zijn aan forse fluctuaties, hetgeen aan de orde kan zijn bij beschikbare premieregelingen met beleggingen in niet-vastrentende waarden en bij lijfrenteverzekeringen waarvan geen eindkapitalen zijn vastgelegd.

Ten slotte is het de vraag hoe deze optie scoort op het criterium budgettaire beheersbaarheid. Enerzijds kan worden gesteld dat de geboden flexibiliteitsmogelijkheden kunnen leiden tot een fiscaal geïnduceerde bovenmatige opbouw en tot belastingderving. Anderzijds mag worden verondersteld dat van de eindtoets een zekere preventieve en remmende werking zal uitgaan, met andere woorden dat deze toets een stimulans zal zijn voor een ‘voorzichtige’ opbouw.

De uiteindelijke score van deze optie op het criterium budgettaire beheersbaarheid is dan ook mede afhankelijk van de effectiviteit van de reeds genoemde flankerende maatregelen; daarbij dient overigens te worden bedacht dat deze maatregelen niet strijdig mogen zijn met het recht op vrij verkeer.

4.3.5 Optie 5: modernisering huidig tranchesysteem

Beschrijving

Een minder ambitieuze aanpak dan de hiervoor beschreven opties voor een oudedagsparaplu betreft een modernisering van het reeds bestaande lijfrente-regime in de inkomstenbelasting. Het gaat dan om het in artikel 45a van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 opgenomen zogenoemde tranchesysteem, waarin wordt bepaald hoeveel lijfrentepremies een belastingplichtige maximaal in aftrek mag brengen. Met dit tranchesysteem is beoogd (in beginsel) elke belastingplichtige in staat te stellen om, bij voldoende lange opbouwtijd een adequate oudedagsvoorziening op te bouwen en bovenmatige opbouw te voorkomen. Hiertoe kent dit systeem ook thans reeds elementen (zoals afhankelijkheid van het inkomen en inbouw van pensioenrechten en FOR) die ook in de vier hiervoor beschreven opties zijn opgenomen.

De algemene aftrek uit de eerste tranche kan onder het huidige regime door elke belastingplichtige zonder nadere voorwaarden worden toegepast. In de Verkenning is aangegeven dat het bij deze aftrek voor veel belastingplichtigen eerder gaat om een aantrekkelijke belastingbesparende aftrekpost of beleggingsproduct dan om een aanvullende oudedagsvoorziening. Door het lijfrenteregime onder de oudedagsparaplu te brengen zou dit, zoals aangegeven in de

Verkenning, beter kunnen worden afgestemd op de reële behoeften om een adequate oudedagsvoorziening op te bouwen. Per saldo zou het systeem aldus kunnen worden ontdaan van de mogelijkheid de eerste tranche van de lijfrentepremieaftrek zonder nadere voorwaarden aan te wenden.

In deze optie wordt het bestaande lijfrenteregime als uitgangspunt genomen, met, naast het laten vervallen van de eerste tranche, enkele (beperkte) aanpassingen in de tweede en derde tranche. Punt van aandacht hierbij vormt de samenhang met de behandeling van de individuele mogelijkheden in de pensioensfeer.

Binnen deze optie bestaat de mogelijkheid om bepaalde elementen uit de opties in verband met de oudedagsparaplu in de toekomstige regeling te integreren. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de vervanging van de leeftijdsonafhankelijke aftrek (vast percentage) in de tweede en derde tranche door een leeftijdsafhankelijke factor. Ook kan eraan worden gedacht niet de aanspraken, maar de daarvoor benodigde actuariële koopsom bepalend te doen zijn voor de waardering van het opgebouwde pensioen. Ook het onderbrengen van nieuwe producten als de spaarrekening en de beleggingsrekening onder dit systeem behoort op zichzelf tot de mogelijkheden. Op deze wijze wordt het lijfrenteregime gestroomlijnd en geactualiseerd dan wel gemoderniseerd.

Toetsing

De hier aan de orde zijnde optie bouwt – zoals dit ook voor de andere opties geldt – voort op de bestaande regeling en is in de praktijk alleen van toepassing op belastingplichtigen die gebruik (wensen te) maken van de mogelijkheden in het kader van de derde pijler van de oudedagsvoorziening. Met betrekking tot het beoordelingscriterium maatwerk scoort deze optie redelijk positief. Zo wordt in het onderhavige systeem – in tegenstelling tot optie 2 – ook rekening gehouden met een meer dan gemiddeld carrièrepatroon en met incidentele jaren waarin geen of weinig inkomen is genoten.

De tweede tranche, in zekere mate, en zeker de derde tranche worden in de praktijk als ingewikkeld ervaren. Tevens vergt de uitvoering ervan de nodige informatie van marktpartijen. Aanpassing van het tranchesysteem zal, zeker bij een verschuiving van eerste naar tweede en derde tranche, dan ook leiden tot de nodige administratieve lasten voor belastingdienst, pensioenfondsen en verzekeraars. De transparantie van met name de derde tranche voor belastingplichtigen is gering.

Ten slotte scoort de onderhavige mogelijkheid relatief goed op het criterium van de budgettaire beheersbaarheid; dit is het gevolg van de sterke gerichtheid op de individuele omstandigheden van de belastingplichtigen, en vooral van

de maximering van de (jaarlijkse) inhaalbaarheid en van het wegnemen van de mogelijkheid tot (fiscaal geïnduceerde) bovenmatige pensioenopbouw via de derde pijler van de oudedagsvoorziening.

4.3.6 Optie 6: vrijstellingsregeling vermogensrendementsheffing

Beschrijving

In de Verkenning is met betrekking tot de mogelijkheid tot het, onder voorwaarden, onder de oudedagsparaplu brengen van spaar- en beleggingsrekeningen opgemerkt dat er in een dergelijk systeem ook voor een deel voor gekozen zou kunnen worden om niet de storting aftrekbaar te laten zijn, maar het beleggingsrendement vrij te stellen van belastingheffing. Een dergelijke rendementsvrijstelling kan uiteraard ook worden doorgevoerd voor de andere individuele producten voor de oudedag (dat wil zeggen voor alle producten met uitzondering van de collectieve pensioenen). Daarmee ontstaat voor deze producten een gelijke fiscale behandeling.

Met een dergelijke regeling wordt de belastingplichtige de mogelijkheid geboden om (uit zijn netto-inkomen) onbelast te sparen voor de oudedag. Met betrekking tot lijfrenten zou dit betekenen dat de huidige omkeerregel zou vervallen.

De fiscale begeleiding van het individueel sparen voor de oudedag vindt in deze optie niet meer plaats in de vorm van een aftrekpost op de regulier belaste inkomsten, maar door middel van een vrijstelling van het met het vermogen behaalde rendement. Met betrekking tot de belastingheffing over vermogensinkomsten is in de kabinetsvoornemens voorzien in een forfaitair rendement. Bij de keuze voor een rendementsvrijstelling ligt het dan ook voor de hand om deze binnen de regeling voor het forfaitaire rendement vorm te geven. Het gaat dan om een additionele (vermogens)vrijstelling voor (het forfaitaire rendement over) een deel van het vermogen ten behoeve van de opbouw van oudedagsvoorzieningen²¹. In deze optie kan maatwerk worden bereikt door de regeling toe te spitsen op de belastingplichtigen die er gezien hun individuele omstandigheden behoefte aan hebben, namelijk door de maximale omvang van de (vermogens)vrijstelling afhankelijk te maken van inkomen en leeftijd, alsmede van de reeds opgebouwde rechten in de sfeer van de collectief verplichte pensioenen. Daarmee kan tot uitdrukking worden gebracht dat hetgeen als een adequate voorziening wordt beschouwd, afhankelijk is van het inkomen. De afhankelijkheid van de leeftijd hangt samen met het feit dat de voor de

21 Uiteraard is de concrete vormgeving van een dergelijke vrijstelling mede afhankelijk van de uitwerking, die thans plaatsvindt, van de regeling inzake het forfaitaire rendement.

oudedag benodigde voorzieningen gedurende de actieve periode geleidelijk worden opgebouwd. Vanuit deze optiek zou de maximale vrijstelling dan geleidelijk moeten toenemen tot het pensioneringstijdstip, om daarna weer af te nemen.

Punt van aandacht in deze optie vormt, net als bij optie 5, de samenhang met de individuele mogelijkheden in de pensioensfeer.

Vervolgens zijn globaal twee benaderingswijzen denkbaar om te bepalen welke vermogensbestanddelen in aanmerking komen voor de additionele (vermogens)vrijstelling. In de *variant a* geldt de vrijstelling voor alle vermogensbestanddelen die onder het forfaitaire rendement vallen. Achtergrond hiervan is de gedachte dat al het vermogen kan worden aangewend voor de oudedag. Heffing over vermogensinkomsten vindt dan niet plaats voorzover de belastingplichtige dit vermogen, volgens nog te stellen regels, geacht wordt nodig te hebben voor de oudedag. Tevens wordt aldus een volledig neutrale (fiscale) behandeling van de verschillende oudedagsvoorzieningen bereikt. Deze benaderingswijze betekent wel dat elke belastingplichtige met een pensioentekort, en met een vermogen hoger dan de algemene vrijstelling aan de voet, in aanmerking komt voor een additionele vrijstelling met betrekking tot dit vermogen.

In *variant b* is dan ook de oudedagsvrijstelling beperkt tot uitsluitend producten (lijfrenten, kapitaalverzekeringen, spaar- en beleggingsrekeningen) die aan zodanige, nog te bepalen, voorwaarden voldoen dat kan worden aangenomen dat ze zijn bestemd voor de oudedag. Anders gezegd: de vrijstelling geldt alleen voor vermogensbestanddelen met een voldoende bestemmingsgebonden karakter.

Toetsing

In deze optie is uitgegaan van een regeling die is toegespitst op de individuele behoeften van de belastingplichtigen. Dit maatwerk wordt mogelijk gemaakt door de maximale omvang van de (vermogens)vrijstelling afhankelijk te maken van inkomen en leeftijd, en van de reeds opgebouwde rechten in de sfeer van de arbeidspensioenen.

In variant b geldt de vrijstelling alleen voor producten met een oudedagskarakter; hierdoor kan in standaardgevallen een grote mate van maatwerk worden bereikt. De omvang van de vrijstelling kan worden afgestemd op de (objectief bepaalde) behoeften van de belastingplichtigen. Variant a levert minder maatwerk omdat in deze variant de vrijstelling voor alle vermogensbestanddelen geldt, ook al is de belastingplichtige volstrekt niet voornemens deze bestanddelen voor de oude dag te gebruiken. Bij sterk wisselende inkomens, zal een in-

komensafhankelijke vrijstelling eveneens sterke schommelingen vertonen. Dit zou kunnen betekenen dat de belastingplichtige in jaren met een incidenteel laag inkomen belasting moet gaan betalen over oudedagsproducten die in voorgaande jaren waren vrijgesteld.

Met betrekking tot de uitvoerbaarheid van deze optie geldt dat de vaststelling van de maximale vrijstelling geen problemen hoeft op te leveren. Dit ligt, met name in variant b, anders bij de beoordeling van de benutting ervan door collectieve en individuele producten. Hiervoor is een jaarlijkse waardering van deze producten vereist, hetgeen kan leiden tot een toename van de administratieve lasten. De onderhavige vrijstellingsregeling zal goed scoren op het punt van de transparantie voor de belastingplichtige, mits deze, wat de oudedagsproducten betreft, de vereiste (waardering)gegevens krijgt aangeleverd door pensioenfondsen, verzekeraars en banken. Als alternatief zou wellicht kunnen worden overwogen om waarderingsregels of tabellen in de wet neer te leggen, waardoor de belastingplichtige deze waarde zelf kan bepalen. Dit zal de transparantie uiteraard niet ten goede komen.

Belangrijk aandachtspunt voor de onderhavige optie is dat de omkeerregel weliswaar niet voor arbeidspensioenen maar wel voor alle individuele oudedagsproducten komt te vervallen. Hoewel hier een vrijstelling voor de vermogensrendementsheffing tegenover staat resulteert dit toch in een ongelijke fiscale behandeling van oudedagsvoorzieningen uit de tweede en uit de derde pijler. Pluspunt wat de handhaafbaarheid betreft is dat een rendementsvrijstelling in internationale verhoudingen mogelijk minder problemen zal opleveren dan de omkeerregel.

Het budgettaire beslag van de additionele vrijstelling kan worden afgeleid uit de hoogte ervan. Met name in variant a zal deze vrij voorspelbaar zijn, hetgeen niet wegneemt dat het budgettaire beslag groot kan zijn. In variant b zal dit minder zijn, aangezien in die variant meer onzekerheid zal bestaan over de mate van benutting van de ruimte (in hoeverre zullen belastingplichtigen hun vermogen beleggen in oudedagsproducten?).

4.4 Vergelijking en nadere weging

Vergelijkend overzicht

In paragraaf 4.3 heeft een eerste, globale verkenning plaatsgevonden van de zes opties uit de bijlage van de adviesaanvraag. Getoetst is aan de criteria zoals deze zijn ontleend aan het beoordelingskader van paragraaf 3.2. Hier en daar zijn per optie ook opmerkingen gemaakt van vergelijkende aard ten opzichte van de overige opties. Om de onderlinge vergelijking verder te vergemakkelij-

ken volgt onderstaand een samenvattende tabel met daarin de scores van iedere optie op de onderscheiden toetspunten. Voor optie 6 zijn zoals de tabel laat zien twee varianten opgenomen waarbij 6a staat voor de variant waarin sprake is van een algemene oudedagsvrijstelling binnen box III van het nieuwe belastingstelsel, en 6b voor een specifieke oudedagsvrijstelling daarbinnen (uitsluitend vermogensbestanddelen met oudedagskarakter).

Niet ieder element uit het geschetste beoordelingskader komt voorts, zoals gezegd, hierin terug; het gaat vooral om de criteria maatwerk (voor standaardgevallen en voor niet-standaardgevallen), uitvoerbaarheid (voor respectievelijk belastingdienst en pensioenuitvoerders), transparantie, handhaafbaarheid en budgettaire beheersbaarheid.

Tabel 2 – Globale beoordeling zes opties

	1	2	3	4	5	6a	6b
Scores:							
Maatwerk Standaardgevallen	0	+	++	++	+	+	++
Maatwerk niet- standaardgevallen	0	+	+	++	+	0	0
Uitvoerbaarheid/ administr. lasten belastingdienst	++	0	0	+	0	++	+
Uitvoerbaarheid/ administr. lasten uitvoerders	+	+	0	++	0	+	+
Transparantie voor belastingplichtige	++	++	+	+	+	++	+
Handhaafbaarheid	++	++	+	+	+	++	++
Budgettaire beheersbaarheid	+	+	+	+	++	+	+

De scores laten zich in kwalificerende termen als volgt lezen:

0 = onvoldoende/matig + = voldoende/redelijk ++ = redelijk/goed.

Herhaald zij verder dat het niet om zes gelijksoortige en daarmee in alle opzichten goed vergelijkbare opties gaat. Zulks is wel het geval voor de opties 1 tot en met 4 die ieder een uitwerking van een mogelijke oudedagsparaplu (met wisselwerking tussen alle pijlers) geven. Opties 5 en 6 richten zich daarentegen primair alleen op aanpassingen en wijzigingen in de derde pijler. Opties 5 en 6 geven daarmee maar gedeeltelijk of beperkt invulling aan de gedachte van een fiscale oudedagsparaplu, waaronder ware te verstaan een integrale fiscale benadering (het wederzijds met elkaar in verband brengen van de fiscale behandeling) van de drie pijlers van de oudedagsvoorzieningen.

Als het gaat om de vormgeving van een fiscale oudedagsparaplu, lijkt derhalve de beoordeling zich in eerste instantie te moeten toespitsen op opties 1 tot en met 4. Opties 5 en 6 hebben dan meer het karakter van minder vergaande alternatieven die overigens ook combineerbaar en derhalve uit te breiden zijn met elementen van de overige opties.

Vanzelfsprekend kan de tabel niet alle mogelijke nuanceringen en relativeringen weergeven die per optie zijn te maken. Aan de weergegeven scores liggen interpretatie en appreciatie ten grondslag: zij bevatten derhalve vaak ook een subjectief-beleidsmatig element. De onderscheiden toetsingscriteria vormen bovendien net als de opties geen gelijkwaardige grootheden; de scores kunnen derhalve niet zonder meer per kolom worden opgeteld om de optie met de meeste plusjes en de minste minnetjes, of met het saldo daarvan, vervolgens tot winnaar uit te roepen. Het gaat bovendien om relatieve scores en niet om absolute kwalificaties.

Dit gezegd zijnde, zou aan dit overzicht nochtans de volgende analytische conclusie kunnen worden ontleend. Grosso modo blijkt geen van de opties 1 tot en met 4 op alle onderdelen goed of voldoende te scoren: iedere optie blijkt wel sterke en minder sterke of zwakke punten te hebben. Er is dus geen optie die er direct in positieve of negatieve zin uitspringt omdat die over de gehele linie hetzij goed hetzij slecht scoort. Dit maakt een nadere weging aan de hand van een prioriteitsstelling in selectiecriteria nodig.

Nadere selectie

Uit het beoordelingskader volgt dat om beleidsmatige en praktische redenen in ieder geval groot (en wellicht zelfs doorslaggevend) belang gehecht moet worden aan de elementen van maatwerk en uitvoerbaarheid. Daarnaast kan niet worden voorbijgegaan aan het belang van budgettaire beheersbaarheid en de bijdrage aan grondslagverbreding.

Maatwerk is belangrijk voor het streven naar flexibilisering en individualisering van pensioenregelingen. Een oudedagsparaplu die maatwerk minder mo-

gelijk maakt doordat het een verstarrend element introduceert bij de individuele pensioenopbouw in termen van keuzevrijheid en reparatiemogelijkheden, gaat voorbij aan de maatschappelijke en politieke wensen op dit punt en lijkt alleen al om die reden te moeten afvallen. Optie 1 lijkt dit lot in ieder geval te zijn beschoren vanwege de ontbrekende aansluiting bij de voor de meeste werknemers gebruikelijke pensioenopbouw (opbouw in termen van toegezegde aanspraken en niet in termen van toegezegde premies) en vooral vanwege het gemis van een inhaalmogelijkheid. Het feit dat deze optie goed scoort op bijna alle andere punten lijkt hiervoor geen compensatie te kunnen bieden. Optie 2 heeft in tegenstelling tot optie 1 in ieder geval wel een inhaalmogelijkheid alsook een leeftijdsafhankelijke premie en biedt dus meer mogelijkheden voor maatwerk, zij het dat ook hier het belangrijke bezwaar blijft van een input gerelateerde ruimtebepaling en dus ontbrekende primaire aansluiting bij bestaande pensioensystemen. Dit laatste bezwaar kennen opties 3 en 4 niet omdat die de opgebouwde aanspraken als aangrijpingspunt voor de ruimtebepaling hebben. Deze opties scoren daardoor over het algemeen goed op het aspect maatwerk, zij het dat optie 3 zonder nadere voorziening voor de in belang toenemende niet-standaard gevallen (met sterk wisselend inkomenspatroon op lifetime basis) tot een zekere willekeurige uitkomst kan leiden.

Het belang van *uitvoerbaarheid* spreekt bijna voor zich: een voor belastingdienst en pensioenuitvoerders onuitvoerbaar regeling heeft op voorhand weinig zin. In het algemeen geldt dat de uitvoerbaarheid van een regeling is gediend naarmate die globaler (forfaitair), soberder en eenvoudiger van opzet is. Optie 1 is in zijn opzet relatief eenvoudig en sober te noemen en scoort dan ook goed op het aspect uitvoerbaarheid (en in het verlengde daarvan ook op transparantie en handhaafbaarheid). Hoewel het ook weer niet om onwerkbaar regelingen gaat, doen opties 2, 4 en zeker 3 het in dit opzicht minder goed vanwege de inhaalmogelijkheid (optie 2) en de in beginsel output gerelateerde ruimtebepaling (optie 3 en 4) die allerlei omslachtige berekeningen en extra administratieve lasten met zich brengen. Voor optie 4 geldt deze negatieve score echter in beduidend mindere mate, hetgeen in het bijzonder op de pensioenuitvoerders betrekking heeft. In optie 4 is immers sprake van een eenmalige toets aan het einde van de loopbaan, daar waar in optie 3 jaarlijks een waarschijnlijk gecompliceerde inventarisatie en toetsing van opgebouwde en op te bouwen pensioenrechten dient plaats te vinden.

Wanneer hierbij vervolgens het aspect *budgettaire beheersbaarheid* betrokken wordt, dan laat zich vaststellen dat van de opties 1 tot en met 4 met name optie 1 op dit aspect goed scoort. Optie 1 is echter hiervoor al afgefallen vanwege de slechte score op maatwerk. Van de overige opties lijkt wellicht optie 4 extra kwetsbaar vanwege de gekozen vorm (eenmalige toets op output). Deze laat

enerzijds optimaal ruimte aan maatwerk en de wijze waarop en het tempo waarin de oudedagsvoorziening gedurende de loopbaan wordt opgebouwd. Anderzijds zijn mogelijk juist ook hierdoor risico's van bovenmatige opbouw (mede als gevolg van de gebrekkige transparantie) en belastingderving (als gevolg van onnodig belastinguitstel, gebrekkige controleerbaarheid en pensioen-emigratie) aanwezig. Hiervoor zouden dan oplossingen moeten worden gevonden in de sfeer van flankerend beleid. Afhankelijk van de effectiviteit van deze oplossingen kan de budgettaire beheersbaarheid van optie 4 belangrijk toenemen.

Al met al lijkt een eerste schifting aan de hand van de drie genoemde criteria de keuze te kunnen terugbrengen tot de opties 3 en 4. Optie 2 vormt immers een exponent van de jaarparaplu-benadering met een zuivere input gerelateerde ruimtebepaling. Niettegenstaande de leeftijdsafhankelijke premie en de inhaalmogelijkheid blijft een uiterst zwak punt van optie 2 ten opzichte van optie 3 de gebrekkige ruimte voor maatwerk mede vanwege het ontbreken van rechtstreekse aansluiting op de veel voorkomende systematiek van toezegging van pensioenaanspraken. De goede scores op transparantie en handhaafbaarheid kunnen dit niet goed maken.

Optie 3 vormt een exponent van de lifetime benadering waarbij de opgebouwde en nog op te bouwen aanspraken de basis vormen voor de ruimtebepaling. Sterk punt is daarom de mogelijkheid van maatwerk in deze optie. Daar staat echter als zwak punt tegenover dat meer nog dan bij optie 2, het bij optie 3 om een gecompliceerde en bewerkelijke vormgeving gaat die derhalve tot een aanzienlijke verzwaring van uitvoeringslasten voor belastingdienst en pensioen-uitvoerders zal leiden. Hieraan kan wellicht, zoals gezegd, worden tegemoet gekomen door voor een minder ambitieuze, mogelijk iets grovere variant daarop te kiezen. Optie 4 zou in feite als zodanig kunnen worden bestempeld, zij het dat de mogelijke weglekeffecten om aanvullende maatregelen kunnen vragen.

Zou aan de vormgeving van een oudedagsparaplu hoge eisen worden gesteld in termen van maatwerk en uitvoerbaarheid en zou daarnaast ook in redelijke mate aan de wens van budgettaire beheersbaarheid moeten worden voldaan dan zou een tweede schifting technisch gesproken een voorzichtige voorkeur voor optie 4 respectievelijk optie 3 kunnen opleveren, al blijven er twijfels omdat met name deze laatste optie zijn prijs kent in termen van uitvoeringslasten.

Komend ten slotte bij de opties 5, 6a en 6b kan worden geconstateerd dat deze in redelijke mate aan eisen van maatwerk, uitvoerbaarheid en budgettaire beheersbaarheid lijken te voldoen. Maatwerk in niet-standaard gevallen (wisse-

lende inkomens) blijft echter voor de beide subvarianten 6a en 6b een zwak punt. Daarnaast impliceren deze subvarianten hoe dan ook een partiële afschaffing van de omkeerregel en een ongelijke fiscale behandeling van de tweede en derde pijler van het pensioengebouw, hetgeen om beleidsmatige redenen minder gewenst kan zijn. In ieder geval zal dit laatste moeten worden afgewogen tegen de positieve scores van deze subvarianten op de criteria maatwerk en uitvoerbaarheid (in standaardgevallen). Voor optie 5 lijkt als zwak punt te moeten worden genoteerd de toename van de uitvoeringslasten voor belastingdienst en pensioenuitvoerders. Ten opzichte van optie 4 en vooral optie 3 is evenwel de relativering op zijn plaats dat, zoals eerder is opgemerkt, optie 5 op zichzelf genomen al inhoudelijk minder ingrijpend is (bouwt voort op bestaande regelingen) en in de praktijk alleen van toepassing is op die belastingplichtigen die van de mogelijkheden in de derde pijler gebruik (wensen te) maken.

5. Conclusie en voorstel raad

In dit hoofdstuk formuleert de raad een voorstel tot nadere invulling van de fiscale oudedagsparaplu. Uitgaande van zijn conclusies ten aanzien van de in de adviesaanvraag opgenomen zes opties (paragraaf 5.1), wordt dit voorstel eerst nader beschreven (paragraaf 5.2) en vervolgens getoetst aan het in dit advies gehanteerde beoordelingskader (paragraaf 5.3). Ten slotte geeft de raad nog enkele afrondende opmerkingen (paragraaf 5.4).

5.1 Conclusie

In zijn advies *Naar een robuust belastingstelsel* van 17 april 1998 heeft de raad reeds enkele globale beschouwingen gewijd aan de gedachte van een fiscale oudedagsparaplu zoals door het kabinet voorgesteld in de Verkenning. Deze beschouwingen mondden uit in de conclusie dat het op zich zelf genomen een logische en consistente stap zou zijn om een dergelijke paraplu te introduceren maar dat een afgerond oordeel daarover niet mogelijk is zolang geen zicht bestaat op de eventuele concrete vormgeving en op de relatie met andere onderdelen van het pensioenbeleid¹. Daarbij speelde mede een rol dat de raad verwacht dat het moeilijk zal zijn de gedachte van een fiscale oudedagsparaplu zodanig vorm te geven dat sprake zal kunnen zijn van een toegankelijke en uitvoerbare regeling die bovendien aansluit bij de pensioenpraktijk en bij de ontwikkelingen op dat terrein. Om dat goed te kunnen beoordelen is het nodig volledig inzicht te krijgen in de concrete uitwerking van het kabinetsvoorstel.

In de adviesaanvraag van 18 december 1998 geeft het kabinet aan dat het nog geen eenduidige keuze of voorkeur kan presenteren voor de vormgeving van een oudedagsparaplu. Het legt de raad daarom een zestal opties voor met het verzoek aan de hand daarvan over de voorgenomen fiscale oudedagsparaplu te adviseren.

Hierop ingaande heeft de raad de zes opties, op basis van een meer algemeen beoordelingskader en een aantal daaraan ontleende specifieke criteria (hoofdstuk 3), verder uitgewerkt en getoetst (hoofdstuk 4).

1 SER-advies *Naar een robuust belastingstelsel*, op.cit., hoofdstuk 5.

In het licht van de uitkomst van die toetsing en de nadere vergelijking in paragraaf 4.4 is het voor de raad, gelet op het feit dat iedere optie sterke en zwakke punten kent, niet zonder meer mogelijk daaruit een eenduidige keus te maken.

De raad heeft daarom gezocht naar een mogelijke combinatievariant waarbij hij zich vooral heeft laten inspireren door de sterke punten van iedere optie, in het bijzonder van de opties 3, 4 en 5. Dit leidt tot een voorstel van de raad waarvan de contouren onderstaand worden geschetst.

5.2 Voorstel raad

Uitgangspunten

De raad onderschrijft het voornemen van het kabinet om in het kader van de komende belastingherziening een oudedagsparaplu te introduceren, waarbij sprake zal zijn van een geïntegreerd fiscaal regime voor alle vormen van oudedagsvoorziening. Hoofdstuk 3 van dit advies bevat het beoordelingskader van de raad voor de uitwerking van een dergelijke paraplu. Daarvan uitgaande acht de raad het cruciaal dat tot een werkbare vormgeving wordt gekomen met inachtneming van de volgende uitgangspunten:

- de omkeerregel wordt onverkort gehandhaafd;
- de fiscale normering voor pensioenopbouw van de (voorgestelde²) *Wet fiscale behandeling van pensioenen* is bepalend voor het niveau van de in te voeren oudedagsparaplu. Als kern van deze wet beschouwt de raad de geboden mogelijkheid tot het fiscaal begeleid opbouwen van een pensioen dat op een leeftijd van 60 jaar 70 procent van het (eind)inkomen kan bedragen, onverlet de uitzonderingsmogelijkheden op grond van deze wet (zie paragraaf 2.1);
- de oudedagsparaplu geldt in beginsel alleen voor de thans via de omkeerregel fiscaal begeleide oudedagsvoorzieningen (arbeidspensioen, beroepspensioen, FOR, lijfrente). De FOR wordt bij deze gelegenheid vervangen door een pensioenfaciliteit voor ondernemers met de mogelijkheid om deze in eigen beheer te houden dan wel bij een afzonderlijke pensioenuitvoerder onder te brengen;
- de oudedagsparaplu mag geen belemmering opwerpen voor het streven naar maatwerk en flexibiliteit in de opbouw- en uitkeringsfase in verband met de toenemende diversiteit in de samenleving in termen van arbeids- en inkomenspatronen en primaire leefvormen. Bijzondere aandacht dient daarbij uit te gaan naar de positie van vrouwen;

2 Het voorstel van *Wet fiscale behandeling van pensioenen* is thans in behandeling bij de Eerste Kamer.

- een ieder moet de mogelijkheid hebben om fiscaal begeleid een oudedagsvoorziening op te bouwen ter grootte van het minimumloon;
- de regeling dient zo efficiënt mogelijk van opzet te zijn met het oog op de uitvoerbaarheid en toegankelijkheid (laagdrempelig) voor respectievelijk pensioenuitvoerders, belastingdienst en belastingplichtigen;
- invoering van een oudedagsparaplu gaat gepaard met een overgangsregime op basis van eerbiedigende werking voor bestaande lijfrente- en kapitaalverzekeringscontracten.

Overigens wijst de raad erop dat in de komende *Wet fiscale behandeling van pensioenen* tevens de maximale ruimte voor het nabestaandenpensioen wordt gedefinieerd, rekening houdend met uitruilmogelijkheden tussen het ouderdompensioen en het nabestaandenpensioen.

Voorstel

Op grond van deze uitgangspunten stelt de raad voor dat de basis voor de verdere uitwerking van een fiscale oudedagsparaplu wordt gevormd door een gestroomlijnd en versoberd lijfrenteregime, aangevuld met een eindtoets. Voor de opvulling van de ruimte onder deze paraplu kiest de raad voor een tranchesysteem, dit met het oog op de uitvoerbaarheid, toegankelijkheid en budgettaire beheersbaarheid alsmede de vergelijkbaarheid met het huidige regime. De voorgestelde nadere invulling van de oudedagsparaplu bevat twee onderdelen, te weten het onderdeel A (dat de drie voorgestelde tranches bevat) en het onderdeel B (waarin de voorgestelde integrale eindtoets is opgenomen). Onderstaand volgt een nadere beschrijving van deze onderdelen. In bijlage 3 is een en ander schematisch weergegeven. Zoals gezegd, wordt het voorstel in paragraaf 5.3 geplaatst ten opzichte van de door de raad gehanteerde beoordelingscriteria.

Onderdeel A: AOW, pensioen en lijfrente

Dit onderdeel bevat drie tranches, hier aangeduid als A1, A2 en A3. Onderstaand worden deze achtereenvolgens beschreven.

Eerste tranche (A1)

Opvulling van de ruimte onder de oudedagsparaplu vindt in eerste instantie plaats met de opgebouwde aanspraken in het kader van de AOW en de onderscheiden oudedagsvoorzieningen (arbeidspensioen, beroepspensioen, FOR-nieuwe stijl: ondernemerspensioen). In onderstaand kader schetst de raad – uitgaande van enkele randvoorwaarden – de contouren van een denkbaar model voor een nieuwe pensioenregeling voor ondernemers.

Oudedagsvoorziening ondernemers

Randvoorwaarden

De oudedagsvoorziening voor ondernemers moet zoveel mogelijk passen onder de oudedagsparaplu, behoudens bijzondere omstandigheden.

De nieuwe voorziening moet laagdrempelig, kenbaar en uitvoerbaar zijn. Bij bepaling van de hoogte van de aanspraken wordt een relatie gelegd met het niveau van de jaarlijkse winst. Voorts dient de regeling tegemoet te komen aan de financieringsbehoefte van de onderneming. Bij het bepalen van de hoogte van de aanspraken die de ondernemer uit hoofde van de regeling krijgt, wordt rekening gehouden met andere aanspraken die hem in die hoedanigheid toekomen, met de AOW-uitkering en met inflatie.

Contouren

De oudedagsvoorziening voor ondernemers gaat uit van dotaties volgens een

beschikbare (jaarlijkse) koopsomregeling. De ondernemer heeft de vrijheid de pensioenaanspraak geheel of gedeeltelijk in eigen beheer te houden dan wel geheel of gedeeltelijk af te storten. Jaarlijks wordt de ondernemer bij zijn aangifte inkomstenbelasting de keuze gelaten om de beschikbare koopsom aan de 'pensioenreserve' toe te voegen. De koopsom draagt een percentage van de winst, eventueel met een plafond, en is niet gerelateerd aan de hoogte van het ondernemingsvermogen.

In de koopsom worden de AOW-aanspraken ingebouwd en wordt rekening gehouden met andere pensioenaanspraken. De koopsom komt ten laste van de winst en wordt omgerekend tot een doelvermogen op pensioengerechtigde leeftijd (conform wetsvoorstel *Fiscale behandeling van pensioenen*). De jaarlijkse vermeerdering van de verplichting komt ten laste van de winst; deze verplichting komt door middel van een passiefpost tot uitdrukking op de balans.

Tweede tranche (A2)

Vervolgens is een nader te berekenen inkomens- en leeftijdsafhankelijke lijfrentepremieaftrek mogelijk, vergelijkbaar met de huidige tweede tranche van het lijfrenteregime. Het gaat in deze voorgestelde tweede tranche om een jaaraftrek ter grootte van een leeftijdsafhankelijk percentage van het inkomen; hierbij zal een keuze moeten worden gemaakt in verband met het beginsel van gelijke behandeling zoals in paragraaf 3.2 is gesignaleerd (gelijke uitkeringen of gelijke premiebedragen).

De onderhavige tranche is toegankelijk voor personen onder de 60 jaar onverlet de mogelijkheden om ook nadien nog op te bouwen op grond van de komende *Wet fiscale behandeling van pensioenen* alsmede de hierna aan de orde komende reserveringsregeling. De raad is zich ervan bewust dat de invulling van de parameters van de leeftijds- en inkomensafhankelijke premieaftrek (zoals bijvoorbeeld de te hanteren rekenrente) samenhangt met de vaststelling van de maximaal toegestane ruimte op grond van de voorgestelde tweede tranche. Hij beveelt aan een adviescommissie van deskundigen periodiek te betrek-

ken bij de invulling van deze parameters. Voor de tweede tranche is voorts van belang dat – net zoals thans – een inkomen van maximaal 303.670 gulden in aanmerking kan worden genomen bij de premieaftrek. Bij de berekening van het in enig jaar maximaal aftrekbare bedrag krachtens deze tranche wordt evenals nu rekening gehouden met de individuele AOW-aanspraken en met pensioenaanspraken opgebouwd in het desbetreffende jaar: deze worden daarop in mindering gebracht.

Aldus is sprake van een jaartoets waarmee de maximaal aftrekbare lijfrentepremie binnen de voorgestelde tweede tranche moet worden berekend. Daarnaast geldt dat de onder deze tranche opgebouwde oudedagsvoorzieningen zijn gevrijwaard van de integrale eindtoets indien geen gebruik wordt gemaakt van de voorgestelde tranche A3 (zie verder bij onderdeel B).

Op basis van de berekening van de maximaal aftrekbare lijfrentepremie binnen A2 (de jaartoets) heeft de desbetreffende belastingplichtige impliciet aangetoond voor genoemd maximum in aanmerking te komen. Indien geen of ten dele gebruik wordt gemaakt van de ruimte om voor dit maximumbedrag lijfrentepremie te storten (bijvoorbeeld vanwege gebrek aan voldoende liquiditeiten), kan het niet-benutte gedeelte (gecorrigeerd voor inflatie en leeftijd³) in latere jaren alsnog in het kader van deze tweede tranche worden benut. In tegenstelling tot de huidige tweede tranche gaat het in enig jaar niet-benutte deel van het maximaal aftrekbare bedrag krachtens deze voorgestelde tranche A2 dan ook niet verloren (*non wastable*). Het is immers voor alle partijen efficiënter om op deze manier om te gaan met een geconstateerd tekort in de pensioenopbouw, dan de belastingplichtige in latere jaren (als bijvoorbeeld wel voldoende liquiditeiten aanwezig zijn) te verplichten tot het (laten) uitvoeren van een meer gecompliceerde berekening in het kader van de voorgestelde derde tranche A3. Aldus wordt het mogelijk om in latere jaren – alvorens de derde tranche eventueel wordt aangesproken – het niet-benutte gedeelte van de tweede tranche toch te kunnen aanspreken zonder nader bewijs omdat dit in het verleden immers reeds is geleverd.

Als onderdeel van de voorgestelde tweede tranche wordt daarom een zogeheten reserveringsregeling ingevoerd ter registratie van de (gecumuleerde) niet-benutte ruimte. Op grond van deze regeling kan de belastingplichtige de belastingdienst verzoeken de niet-benutte ruimte te administreren; daartoe dient betrokkene op adequate wijze de noodzakelijke gegevens aan te (laten) leveren. Indien dit niet geschiedt zal de belastingplichtige eventueel een beroep moe-

3 Indien de niet-benutte ruimte nominaal zou worden gereserveerd, dan vermindert de waarde ervan door de inflatie en door het voortschrijden van de leeftijd (naarmate de leeftijd vordert is het inkopen van een bepaald bedrag aan rente duurder).

ten doen op de voorgestelde derde tranche (A3). De administratie van de reserveringsregeling door de belastingdienst hoeft niet additioneel belastend te zijn aangezien de geclaimde aftrek reeds op juistheid dient te worden gecontroleerd.

De voorgestelde reserveringsregeling zal na afloop van een pensioenopbouwperiode geleidelijk zijn volgroeid.

Derde tranche (A3)

De voorgestelde derde tranche voorziet in een inhaalbaarheid van in het verleden ontstane tekorten in de pensioenopbouw, welke niet via de tweede tranche zijn opgevuld. Dit tekort wordt vertaald in een aanvullende lijfrente-premieaftrek en is voor iedere belastingplichtige onder de 60 jaar toegankelijk onverlet de mogelijkheden om ook nadien nog op te bouwen.

Uitgangspunt voor het beroep op deze tranche is dat sprake moet zijn van een tekort in de opbouw van de oudedagsvoorziening rekening houdend met de individuele AOW-aanspraken en de pensioenaanspraken en lijfrentevoorzieningen die tot dan toe zijn opgebouwd tijdens gewerkte of daarmee gelijk te stellen jaren⁴. Voorzover het hier zou kunnen gaan om buiten Nederland gewerkte jaren zijn uiteenlopende aspecten van belang, zoals onder meer de arbeidsmarkt- (en pensioen)mobilititeit van Nederlandse werknemers. Ook dienen de verschillende aspecten van de pensioenpositie van migranten (onvolledige pensioenopbouw) in dit verband nader te worden bezien.

Wat vervolgens de feitelijke bewijslast in het jaar van aftrek betreft wordt uit praktisch oogpunt onderscheid gemaakt naar de omvang van het in aftrek te brengen bedrag.

Bedraagt het gewenste aftrekbedrag niet meer dan 3.982 gulden (zijnde de som van de maximumbedragen van de premiespaarregeling en de spaarloonregeling voor 1999) dan wordt op voorhand aangenomen dat sprake is van een 'aan-nemelijk oudedagstekort'. Met andere woorden, dit begrensde bedrag is dan zonder feitelijke bewijslast fiscaal aftrekbaar. Aangezien echter het eventuele gebruik van de derde tranche onder de integrale eindtoets valt (zie verder bij onderdeel B) betreft het 'ongetoetste' aftrekbedrag uitdrukkelijk een *voorwaardelijke vrijwaring*.

Wil de belastingplichtige een hoger bedrag aan lijfrentepremie krachtens deze derde tranche in aftrek brengen, dan zal het tekort over de voorgaande jaren daadwerkelijk en cijfermatig gespecificeerd dienen te worden aangetoond; dit impliceert wel een substantiële feitelijke bewijslast voor de belastingplichtige en dus ook een controlelast voor de belastingdienst.

4 Daarbij is bijvoorbeeld te denken aan jaren waarin onbetaalde zorgarbeid is verricht.

De introductie van een laagdrempelige maar qua omvang relatief beperkte toetsvrije voet binnen de onderhavige tekortenregeling kent een praktische achtergrond. Uitgaande van het gegeven dat het merendeel van de belastingplichtigen zonder individuele aanvullingen de pensioendoelstelling op de beoogde pensioendatum niet zal halen, acht de raad het ondoelmatig en disproportioneel indien op relatief kleine bedragen moet worden getoetst; dit zou immers tot buitensporige uitvoeringslasten kunnen leiden. Bovendien zal oneigenlijk en overmatig gebruik fiscaal worden afgestraft bij de integrale eindtoets (zie verder bij onderdeel B). Dit geldt voor het gebruik van zowel de toetsvrije voet als van grotere aftrekbedragen krachtens deze derde tranche.

Het relateren van de omvang van de ‘toetsvrije’ voet aan de maximumbedragen van de premiespaarregeling en de spaarloonregeling sluit overigens aan op de introductie in de komende *Wet fiscale behandeling van pensioenen* van een extra specifieke deblokkeringsmogelijkheid in genoemde bedrijfspaarregelingen voor vrijwillig betaalde premies ingevolge een pensioenregeling (individuele modules in collectieve pensioenregelingen). Door dit bedrag ook hier als uitgangspunt te nemen voor een laagdrempelig en uitvoeringsvriendelijk onderdeel van de derde tranche, wordt de functie van de bedrijfspaarregelingen in het kader van de eigen verantwoordelijkheid voor de oudedagsvoorziening nog eens extra benadrukt.

Onderdeel B: integrale eindtoets

Als uitgangspunt geldt dat een integrale toets op bovenmatigheid plaatsvindt aan het eind van de loopbaan of van de actieve periode. Het meest natuurlijke moment daarvoor vormt het bereiken van de pensioenleeftijd, dit wil zeggen de leeftijd waarop de betrokkene besluit met pensioen te gaan (zoals dat op grond van de komende *Wet fiscale behandeling van pensioenen* zal zijn toegestaan); is de belastingplichtige voor de pensioeningangsdatum voornemens te emigreren dan vindt de eindtoets op het moment onmiddellijk voorafgaande aan de emigratie plaats. Getoetst wordt het geheel aan aanspraken opgebouwd uit hoofde van de tranches A1 tot en met A3 aan het kader van de meergenoemde *Wet fiscale behandeling van pensioenen* (artikel 18a *Wet LB* nieuw). Hierbij wordt ervan uitgegaan dat er op grond van genoemde wet (artikel 18g *Wet LB* nieuw) bij AMvB een adequate oplossing komt voor de situatie van wisselende inkomens en van overgang naar lager betaalde functies of deeltijdfuncties aan het eind van de loopbaan. In dergelijke situaties zou een toets aan de hand van een eindloonstelsel tot onevenwichtige uitkomsten (in termen van bovenmatigheid) kunnen leiden en ligt een toets aan de hand van een geïndexeerd middelloonstelsel meer voor de hand. De raad denkt concreet aan een regeling waarbij de eindtoets in principe aan de hand van het eindloonstelsel

plaatsvindt, tenzij betrokkene in dergelijke situaties een toets aan de hand van een geïndexeerd middelloonstelsel wenst, dan wel een combinatie daarvan⁵.

De vraag die wel nadrukkelijk opkomt is of het uit praktisch oogpunt zinvol en noodzakelijk is om in beginsel iedere belastingplichtige aan deze integrale eindtoets te onderwerpen. Het ligt immers niet voor de hand en is derhalve ook niet te verwachten dat burgers die voor de opbouw van hun oudedagsvoorziening uitsluitend gebruik hebben gemaakt van fiscaal geaccepteerde regelingen en voorzieningen uit de voorgestelde eerste en tweede tranche (A1 en A2) aan het eind van hun loopbaan een fiscaal bovenmatige oudedagsvoorziening blijken te hebben opgebouwd. Een eindtoets betekent dan een onnodige verzwaring van de uitvoering (pensioenuitvoerders en belastingdienst) die niet in verhouding staat tot de geringe meerwaarde ten opzichte van de toets die aan het begin of tijdens de opbouwperiode op regelingsniveau op grond van de (voorgestelde) *Wet fiscale behandeling van pensioenen* en op individueel niveau bij aftrek in het kader van tranche A2 heeft plaatsgevonden.

De eindtoets is daarentegen wel van belang met betrekking tot degenen die gebruik hebben gemaakt van de tekortenregeling van de voorgestelde derde tranche (A3). Omdat daarin op basis van de fictie van een aannemelijk oudedagstekort de mogelijkheid van een toetsvrije aftrek voor kleine bedragen geldt, is bij veelvuldig en lichtvaardig gebruik daarvan de kans aanwezig dat uiteindelijk toch bovenmatig wordt opgebouwd. Van het vooruitzicht van de integrale eindtoets kan dan een belangrijke preventieve werking uitgaan.

Een en ander afwegend verdient het volgens de raad aanbeveling de eindtoets *in ieder geval* uit te voeren bij belastingplichtigen die tijdens de opbouwperiode gebruik hebben gemaakt van de tekortenregeling van de derde tranche. De raad is van oordeel dat belastingplichtigen die uitsluitend de eerste en tweede tranche hebben benut, in beginsel van de eindtoets moeten worden uitgezonderd. Daarbij gaat de raad ervan uit dat het juridisch houdbaar is om een dergelijk onderscheid te maken omwille van de vereenvoudiging van de uitvoering.

Indien en voorzover uit de eindtoets blijkt dat sprake is van bovenmatige opbouw ($A1 + A2 + A3 > \text{norm}$) moet fiscale afrekening plaatsvinden, waar-

5 Op grond van artikel 18a Wet LB nieuw bedraagt een op een eindloonstelsel gebaseerd ouderdomspensioen niet meer dan 2 percent van het pensioengevend loon; voor een op een middelloonstelsel gebaseerd ouderdomspensioen geldt een percentage van 2,25.

bij op redelijke wijze rekening wordt gehouden met het genoten uitstel van belastingheffing⁶.

De afrekening geschiedt in omgekeerde volgorde ten laste van de opgebouwde voorzieningen, dat wil zeggen in eerste instantie ten laste van de lijfrentevoorzieningen uit de A3- en A2-tranches en in laatste instantie ten laste van de pensioenvoorziening(en) uit de A1-tranche voorzover het daarbij om beschikbare premieregelingen gaat. Verondersteld wordt overigens dat een uitzonderingsmogelijkheid wordt geïntroduceerd om de desbetreffende voorzieningen partieel of geheel af te kopen, indien en voorzover dit nodig is met het oog op het wegnemen van de bovenmatigheid en het voldoen van de belastingclaim.

Blijkt uit de eindtoets dat het niveau van de oudedagsvoorzieningen die met benutting van de tranches A1, A2 en A3 zijn opgebouwd, onder de norm scoort, dan kan dit verschil worden opgevuld door middel van een 'oudedagsrente'. Deze oudedagsrente wordt aangekocht met het kapitaal van een kapitaalverzekering of speciale, geblokkeerde oudedagsspaar- en beleggingsrekeningen. Indien de belastingplichtige niet onder de eindtoets valt, dan dient betrokkene een dergelijke toets aan te vragen opdat een tekort langs deze weg kan worden aangevuld.

Waar in de kabinetsplannen voor het nieuwe belastingstelsel de kapitaalverzekering alleen fiscaal gefacilieerd blijft indien deze dient ter aflossing van een hypothecaire geldlening (eigen woning), betekent onderhavig voorstel tot eventuele invulling van de restruimte dat deze bestemmingsgebonden faciëring wordt uitgebreid met de oudedagsvoorziening. Voorwaarde is wel dat de kapitaalsuitkering alleen kan worden aangewend voor een aanvullende periodieke oudedagsuitkering. Dit bestemmingsgebonden karakter geldt mutatis mutandis ook voor de speciale, geblokkeerde oudedagsspaar- en beleggingsrekeningen waarmee de genoemde restruimte kan worden opgevuld.

Onderstaand wordt dit nader toegelicht. Daarbij worden onder kapitaalverzekeringen ook speciale oudedagsspaar- en beleggingsrekeningen begrepen.

In onderdeel A van de voorgestelde nadere invulling van de oudedagsparaplu zijn naast de AOW de oudedagsvoorzieningen opgenomen waarop de omkeeregel van toepassing is (pensioen en lijfrente). De daarmee geboden fiscale faciliteit houdt in dat de eigen bijdrage voor de pensioenregeling respectievelijk de lijfrentepremie ten laste van het inkomen kan worden gebracht; daartegenover staat dat de pensioen- en lijfrentetermijnen volledig in het progressief belaste inkomen worden betrokken ('brutotraject'). Waar de premie echter

6 Voor het afrekenen van bovenmatige opbouw zijn verschillende modaliteiten denkbaar, waarvan de toepassing mede afhankelijk kan zijn van onder meer de mate waarin de belastingplichtige de bovenmatigheid heeft kunnen beïnvloeden.

feitelijk niet ten laste van een inkomen kan worden gebracht (te denken is aan de niet-verdienende partner), genereert de aftrek geen belastingvoordeel, hoewel de termijnen in de uitkeringsfase volledig in de heffing worden betrokken⁷. Daardoor wordt een aantal belastingplichtigen belemmerd een (aanvullende) oudedagsvoorziening op te bouwen met benutting van dit onderdeel. Dit klemt temeer waar in het voorstel met het vervallen van de huidige eerste tranche ook de mogelijkheid van overdracht van deze tranche aan de wel verdienende partner is vervallen. Daarmee wordt de doelstelling van het bevorderen van de individuele verantwoordelijkheid voor het opbouwen van een adequate oudedagsvoorziening ten dele ondergraven.

Op grond van deze overweging acht de raad het van belang om naast het geschetste brutotraject de toegang tot een nettotraject te bieden. Binnen dit nettotraject kan een belastingplichtige een kapitaalverzekering sluiten, bij aanvang waarvan de polis wordt voorzien van een aantekening dat het verzekerde bedrag dient te worden aangewend voor de aankoop van een oudedagsrente (bestemmingsgebonden sparen) of van een eigen huis. De fiscale faciliteit bestaat hierin dat tijdens de opbouw van de kapitaalverzekering de waarde ervan wordt vrijgesteld van de forfaitaire rendementsheffing. Deze faciliteit heeft het niveau van de huidige kapitaalvrijstellingen (268.000 gulden per persoon, geïndexeerd). De waarde van de aan te kopen oudedagsrente komt eveneens voor deze vrijstelling in aanmerking, indien de termijnen van deze rente, tezamen met de termijnen van de voorzieningen uit onderdeel A van het voorstel, bij de integrale eindtoets onder de norm scoren. Teneinde deze termijnen onderling te kunnen vergelijken, zullen die van de oudedagsrente moeten worden gebruikt aan de hand van een te operationaliseren sleutel. Indien bij de eindtoets blijkt dat de norm wordt overschreden, vervalt de fiscale faciliteit voor het meerdere in de volgorde: 1) kapitaalverzekering dan wel oudedagsrente; 2) lijfrente; 3) pensioen. Het vervallen van de faciliteit gaat gepaard met een heffing waarmee het – naar achteraf blijkt – ten onrechte verleende uitstel van heffing wordt gecompenseerd.

Met het bieden van een keuze tussen beide trajecten wordt de flexibiliteit van het systeem vergroot. Een belastingplichtige zal zijn keuze bepalen na een weging van alle relevante omstandigheden welke in de loop van de tijd kunnen

7 In de huidige systematiek van de eerste tranche (maximale aftrek van 6.075 gulden) geldt dat een gestorte lijfrentepremie van bijvoorbeeld 4.000 gulden aftrekbaar is en dat er een verlies ontstaat als er geen positief (belastbaar) inkomen is. Een gestorte lijfrentepremie van bijvoorbeeld 8.000 gulden is slechts beperkt aftrekbaar; voor het niet-aftrekbaar deel is de saldo- of overschotmethode van toepassing.

veranderen. In dit kader is denkbaar dat betrokkene in de loop van de tijd beide trajecten combineert.

Waar met de kapitaalverzekering naast de bevordering van de individuele verantwoordelijkheid voor het opbouwen van een (aanvullende) oudedagsvoorziening ook andere fiscaal gefacilieerde doelen mogen worden nagestreefd, bijvoorbeeld de bevordering van het eigen woningbezit, in welk kader haar waarde ook van de forfaitaire rendementsheffing is vrijgesteld, kan de genoemde kapitaalvrijstelling slechts eenmaal worden benut. Wordt derhalve van de vrijstelling volledig gebruik gemaakt terzake van de financiering van de eigen woning, dan kan zij niet meer voor de opbouw van een oudedagsrente worden gebruikt. Naast de mogelijkheid om de vrijstelling voor een combinatie van meerdere doelen te benutten, bestaat in beginsel tevens de mogelijkheid om het bestemmingsgebonden karakter tussentijds te veranderen, bijvoorbeeld van eigen woning naar oudedagsvoorziening, en omgekeerd.

5.3 Toetsing raadsvoorstel

In deze paragraaf wordt het door de raad geformuleerde voorstel getoetst aan de in paragraaf 3.3 geschetste beoordelingscriteria, te weten: maatwerk (waaronder bereikbaarheid voor individuen), uitvoerbaarheid, transparantie, handhaafbaarheid en budgettaire beheersbaarheid.

Maatwerk

Het voorstel van de raad is gebaseerd op het principe van een lifetime paraplu met een eenmalige toets aan het eind van de opbouwperiode. Een dergelijk systeem laat, zo komt uit hoofdstuk 4 naar voren, maximaal ruimte voor maatwerk en kan mogelijkheden bieden tot planning van een pensioencarrière binnen de gestelde ruimte. Ook sluit dit systeem goed aan bij de diversiteit van arbeidspensioenregelingen, in het bijzonder de meest voorkomende eindloongerelateerde regelingen. Mede met het oog op de toekomst is ook belangrijk dat het principe aansluiting biedt bij de waarschijnlijk toenemende variatie in arbeids- en leefpatronen waardoor steeds hogere eisen zullen worden gesteld aan de flexibiliteit van en keuzevrijheid in arbeidspensioenregelingen en individuele oudedagsarrangementen, zowel voor werknemers als voor zelfstandigen, en dit zowel in de opbouw- als de uitkeringsfase. Dit geldt temeer doordat sprake zal zijn – als onderdeel van de tekortenregeling van de derde tranche (A3) – van een ‘ongetoetste’ en dus laagdrempelige en toegankelijke aftrekvoet. Met name voor vrouwen die relatief veel met een pensioentekort te maken hebben, is dit een belangrijk punt. Individualisering van de lijfrenteaf trek (overdragen aan partner niet langer mogelijk) sluit aan op de algemene trend in de samenleving. Ook de mogelijke invulling van onderdeel B draagt hieraan bij.

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Zoals de raad ook al eerder heeft opgemerkt heeft de invoering van een oude-dagsparaplu als onvermijdelijke consequentie dat er een verzwaring van de uitvoeringspraktijk optreedt. De mogelijkheden om te komen tot een eenvoudige en goed uitvoerbare regeling zijn bovendien extra beperkt indien bij de nadere invulling van een dergelijke paraplu ook maatwerk en flexibiliteit moeten worden betracht.

Het voorstel van de raad probeert nochtans aan beide recht zoveel mogelijk recht te doen. Zo geldt dat de integrale eindtoets slechts voor een relatief beperkt deel van de belastingplichtigen uitvoering behoeft, namelijk voor diegenen die gebruik hebben gemaakt van tranche A3 (tekortenregeling). Met andere woorden, de uitwisseling van gegevens tussen enerzijds deelnemers aan een pensioenregeling en pensioenuitvoerders en anderzijds tussen belastingplichtigen en belastingdienst kan beperkt blijven; op basis van de door de pensioenuitvoerders aangeleverde gegevens zal de belastingplichtige zijn premieaftrek moeten onderbouwen tegenover de fiscus. De pensioenuitvoerders zullen op basis van nader te stellen rekenregels opgaaf doen van de opgebouwde aanspraken. Dit kan op zichzelf genomen leiden tot enige verzwaring van hun uitvoeringslasten; mede gelet op de beperkte doelgroep en het eenmalige karakter lijkt het echter om een overzienbare consequentie te gaan die op voorhand zeker niet prohibitief behoeft te zijn.

Het voordeel van optie 4 sec (wegvallen van uitvoeringslasten verbonden aan het huidige tranchesysteem in de lijfrentesfeer) treedt in het raadsvoorstel weliswaar niet op maar dit moet echter worden gezien in samenhang met de noodzaak om ook tijdens de opbouwperiode een preventief element op te nemen gericht op kostenbeheersing en voorkomen van bovenmatige opbouw in de individuele sfeer. Maar zoals gezegd, gaat het in beginsel alleen om die belastingplichtigen die daadwerkelijk van de A3 tranche uit het voorstel gebruik willen maken.

Introductie van een beperkte 'ongetoetste' aftrekvoet als onderdeel van de tekortenregeling van tranche A3 betekent in ieder geval een verlichting van uitvoeringslasten ten opzichte van optie 5 sec; in laatstgenoemde optie komt de vrije basisaftrek geheel te vervallen en is dus in alle gevallen waarin een belastingplichtige gebruik wenst te maken van de lijfrenteaftrek, een bewijsplicht van het pensioentekort aanwezig.

Wat de handhaafbaarheid betreft geldt mutatis mutandis hetzelfde. Wel verdient het risico van manipulatie van het moment van pensionering met het oog op het uitstellen van de eindtoets, nadere aandacht.

Transparantie en toegankelijkheid

Met betrekking tot transparantie en toegankelijkheid geldt dat het voor degenen die uitsluitend gebruik maken van de A1 en A2 tranches betrekkelijk eenvoudig en doorzichtig zal zijn om de opbouwruimte te bepalen. In de praktijk zal dit aan de hand van de kenmerken van de regeling, het inkomen en de leeftijd via een premietabel kunnen plaatsvinden.

Uitsluitend voor belastingplichtigen die voor substantiële bedragen van de A3 tranche gebruik hebben gemaakt of daarvan gebruik willen maken kleeft aan dit voorstel het nadeel dat tijdens de opbouwperiode de resterende opbouwruimte moeilijk te bepalen is dan wel dat vooruitlopend op het toetsmoment moeilijk te berekenen is of de opgebouwde voorzieningen in termen van aanspraken op het toetstijdstip binnen de grenzen van de oudedagsparaplu blijven. Dit betekent dat in de praktijk deze personen, zoals overigens nu ook vaak het geval is bij gebruikmaking van de aanvullende of extra lijfrentetranches, veelal zullen zijn aangewezen op de hulp van professionele dienstverleners. In dit verband is het wenselijk dat de verzekeringsconsument goede voorlichting krijgt over de mogelijke gevolgen van het afsluiten van lijfrentecontracten in de sfeer van de eindtoets. Denkbaar is dat verzekeraars hierover een code opstellen.

Sprake zal tevens moeten zijn van een toegankelijke (begrijpelijk, uniform) periodieke informatievoorziening door pensioenuitvoerders en belastingdienst aan belastingplichtigen zodat men zich in ieder geval een globaal beeld kan vormen van de eigen pensioensituatie. In dit verband kan ter illustratie worden gewezen op de onlangs in werking getreden *Regeling informatieverstrekking aan verzekeringsnemers 1998* op grond waarvan de Verzekeringskamer regels heeft gesteld ten behoeve van de informatievoorziening door verzekeraars met betrekking tot de afkoop- en premievrije waarde van levensverzekeringen.

Budgettaire beheersbaarheid

De raad is zich ervan bewust dat aan zijn voorstel relevante budgettaire aspecten verbonden zijn. Hij stelt vast dat zijn voorstel – conform de zes in de adviesaanvraag geschetste opties – volledig in lijn is met de gedachte van de oudedagsparaplu als zodanig (zoals in de Verkenning omschreven) en zich eveneens volledig binnen de kaders van de (voorgestelde) *Wet fiscale behandeling van pensioenen* bevindt; deze kaders impliceren onder meer dat de maximaal toegestane individuele pensioenruimte op één lijn dient te staan met de ruimte voor de arbeidspensioenregelingen.

De raad heeft er kennis van genomen dat het kabinet in de (op 11 december 1997 gepubliceerde) Verkenning heeft verondersteld dat het onderbrengen van het gefacilieerde lijfrenteregime onder de oudedagsparaplu (inclusief de afschaffing van de huidige eerste tranche) resulteert in een budgettaire opbrengst van 1,5 miljard gulden. Daarnaast heeft hij er nota van genomen dat in de adviesaanvraag (van 18 december 1998) wordt gesteld dat de budgettaire randvoorwaarde van 1,5 miljard gulden voor het kabinet 'een hard gegeven' is. In zijn advies *Naar een robuust belastingstelsel* heeft de raad zijn twijfel uitgesproken over de hardheid van de in de Verkenning opgenomen raming en heeft hij zich de vraag gesteld of het kabinet wel van de juiste veronderstelling uitgaat en of het derhalve met de voorgestelde wijziging van het lijfrenteregime de verwachte opbrengst kan realiseren⁸. Deze twijfels krijgen thans bevestiging nu van de zijde van de vertegenwoordiger van het Ministerie van Financiën – bij de voorbereiding van onderhavig advies – is medegedeeld dat de in de Verkenning gepresenteerde budgettaire raming op basis van nieuwe inzichten dient te worden bijgesteld.

Wat hiervan ook zij, gelet op de vele onbekende en in het geding zijnde variabelen zal iedere raming met een grote onzekerheidsmarge zijn omgeven. In dit verband kan onder meer gewezen worden op de uiteenlopende gedragsreacties (benutting toegestane ruimte⁹; wijziging beleggingsgedrag) die ook nog van diverse factoren afhankelijk kunnen zijn. Volstaan zij met een verwijzing naar de mogelijke effecten van de verlaging van het marginale tarief en de wijziging van het heffingsstelsel (invoering vermogensrendementsheffing) in het kader van de voorgenomen belastingherziening. Daarnaast dient te worden erkend dat een wijziging van de maximaal voor fiscale faciëring toegestane ruimte niet per definitie hoeft te leiden tot een verandering van de gerealiseerde benutting daarvan; een afname van het feitelijk beslag op de ruimte vloeit niet per se voort uit een verandering van de toegestane ruimte.

Vervolgens heeft de raad moeten constateren dat de adviesaanvraag geen nadere onderbouwing van de budgettaire taakstelling van 1,5 miljard gulden bevat. Evenmin zijn de in de adviesaanvraag gepresenteerde opties van een budgettaire raming voorzien. Tegen deze achtergrond en gegeven de adviestermijn heeft de raad een voorstel voor nadere invulling van de oudedagsparaplu geformuleerd dat in lijn is met de gedachte van de oudedagsparaplu als zodanig (zoals

8 SER-advies *Naar een robuust belastingstelsel*, op.cit., p. 83.

9 Gewezen kan worden op de in de Verkenning gehanteerde veronderstelling dat 25 procent van het beroep op de huidige eerste tranche van het lijfrenteregime zou voldoen aan de voorwaarden om gebruik te maken van de tweede of volgende tranche-lijfrenteaftrek. De vraag is of bij invoering van het voorstel van de raad voor eenzelfde dan wel een groter percentage beroep zal worden gedaan op de voorgestelde tweede en/of derde tranches (A2 en/of A3).

in de Verkenning omschreven) en met de (voorgestelde) *Wet fiscale behandeling van pensioenen* en dat mede is gebaseerd op de sterke punten van de in de adviesaanvraag geschetste opties (in het bijzonder de opties 3, 4 en 5). Ervan uitgaande dat *dezelfde veronderstellingen* (beroep op huidige eerste tranche, gedragsreacties, et cetera) worden gehanteerd als ten behoeve van de budgettaire raming in de Verkenning, acht de raad het plausibel dat zijn voorstel een vergelijkbaar budgettair effect zal hebben.

In dit verband wijst hij erop dat ook zijn voorstel uitgaat van afschaffing van de huidige ongeclausuleerde eerste tranche en verder geen ongetoetste of ongeclausuleerde premieaftrekmogelijkheid bevat; de integrale eindtoets heeft uitdrukkelijk ook betrekking op de basisaftrek op grond van de voorgestelde derde tranche A3. Door de combinatie van het voorstel met een aangepast lijfrenteregime lijkt fiscaal geïnduceerde bovenmatige opbouw in de individuele sfeer in afdoende mate te worden afgegendeld. Dit is niet alleen een gevolg van het schrappen van de huidige basisaftrek in de eerste tranche maar is ook een gevolg van het handhaven van een ruimtetoets bij gebruikmaking van de voorgestelde tranches A2 en A3 in de lijfrentesfeer. Daardoor kan in de praktijk niet langer ongetoetst worden opgebouwd. Last but not least mag worden verondersteld dat de integrale eindtoets in dit opzicht hoe dan ook een aanvullende preventieve en remmende werking zal hebben.

Een en ander overziende acht de raad het niet aannemelijk dat invoering van zijn voorstel zal leiden tot een grotere benutting van de maximaal toegestane ruimte ten opzichte van de in de Verkenning en in de adviesaanvraag opgenomen nadere invulling voor een oudedagsparaplu en komt hij tot het oordeel dat zijn voorstel budgettair beheersbaar kan worden geacht.

5.4 Afrondend

Afrondend spreekt de raad uit, de gedachte van een oudedagsparaplu te kunnen ondersteunen. Van belang is tot een werkbare en consistente invulling daarvan te komen. Aan de hand van de in de adviesaanvraag geschetste opties komt de raad tegen de achtergrond van het beoordelingskader uit hoofdstuk 3 tot een voorstel met de volgende componenten:

- het fiscaal regime van de komende *Wet fiscale behandeling van pensioenen* wordt als normstellend referentiekader voor de in het kader van de oudedagsparaplu uit te voeren toetsen gebruikt;

- het huidige lijfrenteregime wordt versoerd en gestroomlijnd: de eerste tranche met de vrije basisaftrek komt te vervallen; de tweede tranche (jaar-
aftrek) en de derde tranche (tekortenregeling) worden aangepast en vereen-
voudigd. De FOR (en daarmee de vierde tranche) gaat op in een nieuwe pen-
sioenfaciliteit voor ondernemers;
- er komt een integrale eindtoets die in beginsel alleen van toepassing is voor
degenen die van de nieuwe derde tranche A3 gebruik hebben gemaakt.

Den Haag, 26 februari 1999

L.J. de Waal
plaatsvervangend voorzitter

N.C.M. van Niekerk
algemeen secretaris

Bijlagen bij advies Fiscale oudedagsparaplu

Pensioencommissie: uitgebreide en gewijzigde samenstelling ten behoeve van de voorbereiding van de advisering over een fiscale oudedagsparaplu

leden

plaatsvervangende leden

Onafhankelijke leden

prof.dr. L.F. van Muiswinkel (voorzitter)
mevrouw prof.mr. I.P. Asscher-Vonk
mevrouw drs. L.S. Groenman
prof.dr. K.P. Goudswaard
R.L.O. Linschoten
prof.dr. L.G.M. Stevens

Ondernemersleden

A.J.H. Diemel (Vereniging VNO-NCW)
ing. A. Hekman (LTO-Nederland)
drs. K.B. van Popta (MKB-Nederland)
mr. A.J.M. Timmermans (Vereniging VNO-NCW)
drs. G. Verheij (Vereniging VNO-NCW)
mr. J.G.S. Warmerdam (MKB-Nederland)

mr. J.W. van den Braak
ir. H.M. Smets
drs. A.W. Hokken
–
mr. R.A.C. Blijlevens
Ir. L.S. Rietema (LTO-Nederland)

Werknemersleden

drs. C.C.H.J. Driessen (FNV)
mevrouw drs. A.M. Jongerius (FNV)
drs. M. Kastelein (CNV)
H. Muller (FNV)
drs. J.H. Tamerus (MHP)
J.S. Vroon (MHP)

drs. H.J. Leemreize
–
drs. P. Kroon
drs. F.G. van den Heuvel
–
drs. E.R. Haket

Adviserende leden

drs. R.C.L. Bakker (Verzekeringkamer)
drs. P.J. Besseling (CPB)
drs. J. Stoekenbroek (Sociale Verzekeringsbank)

Waarnemend lid

drs. W.J. Kroes (Stichting van de Arbeid)

Ministeriële vertegenwoordigers

drs. P.P.L. van Kalmthout (SZW)

mr. G.W.T. Janssen (Fin)

drs. J.A.P. Mens (Fin)

drs. G.J.J. Nijhoff (EZ)

drs. G.P.C.M. Riemen (SZW)

Secretariaat

mr. D.B. Modderman

drs. A. Devreese

Schematische weergave raadsvoorstel

Schema 1 – Voorstel voor een oudedagsparaplu

Onderdelen	Invulling oudedags-paraplu	Opbouwfase	Uitkeringsfase (vanaf pensioen-ingangsdatum)	Tranches
A	AOW	Opbouw AOW-voorziening	Uitkering van (belaste) AOW-termijnen	1e tranche (A1)
	Pensioen	Opbouw pensioen-voorziening	Uitkering van (belaste) pensioen-termijnen	
	Lijfrente (jaartoets) met 'reserveringsregeling' voor komende jaren	Opbouw lijfrentevoorziening (jaaraftrek: leeftijdsafhankelijk percentage inkomen)	Uitkering van (belaste) lijfrente-termijnen	2e tranche (A2)
	Lijfrente (inhaal-mogelijkheid of tekortenregeling voor vroegere jaren)	Opbouw lijfrentevoorziening (afhankelijk van niveau opgebouwde oudedagsvoorzieningen) met "ongetoetste" 'aftrekvoet' van f 3.982,- bij aannemelijk tekort	Uitkering van (belaste) lijfrente-termijnen	3e tranche (A3)
B	Vermogen (bestemmingsgebonden kapitaalverzekeringen en geblokeerde oudedags-spaar- en beleggingsrekeningen)	Opbouw kapitaal	Verschil tussen onderdeel A en de norm kan worden opgevuld door middel van een oudedagsrente, die wordt aangekocht met het kapitaal van een kapitaalverzekering of speciale oudedags-spaar- en beleggingsrekening	Integrale eindtoets

Schema 2 – Vergelijking huidige situatie en voorgestelde oudedagsparaplu

Huidige situatie	Voorstel Onderdeel A met drie tranches A1, A2 en A3
AOW- en pensioenaanspraken	<p>Eerste tranche A1 oudedagsparaplu AOW- en pensioenaanspraken; pensioen omvat:</p> <ul style="list-style-type: none"> – pensioen voor de werknemer (collectieve en individuele regelingen, inclusief individuele modules); – pensioen voor de vrije beroepsbeoefenaar; – pensioen voor de zelfstandige ondernemer (modernisering FOR). De ondernemer wordt de keuze gelaten om de pensioenverplichting: <ul style="list-style-type: none"> ° in eigen beheer te houden; ° onder te brengen bij een professionele pensioenuitvoerder.
<p>Eerste tranche lijfrenteverzekering (algemeen toegankelijke aftrek):</p> <ul style="list-style-type: none"> – maximale aftrek f 6.075; – door overheveling tussen echtgenoten en partners te verdubbelen tot maximaal f 12.150,-; – algemeen toegankelijk (niet afhankelijk van leeftijd of reeds opgebouwde voorzieningen). 	<p>Vervalt</p>
<p>Tweede tranche lijfrenteverzekering (aanvullende inkomensafhankelijke aftrek):</p> <ul style="list-style-type: none"> – aftrek ter grootte van 25% van het persoonlijke inkomen nadat een franchise van f 60.734,- in mindering is gebracht; – aftrek bedraagt maximaal f 60.734,-; – maximaal in aanmerking te nemen inkomen: f 303.670,-; – toegankelijk tot 65-jarige leeftijd; – rekening wordt gehouden met de aanwezigheid van: <ul style="list-style-type: none"> ° AOW- en lijfrenteaanspraken (franchise); ° pensioenaanspraken, opgebouwd in het desbetreffende jaar; ° FOR-dotatie, in het desbetreffende jaar. 	<p>Tweede tranche A2 oudedagsparaplu inkomensafhankelijke opbouw in het actuele jaar:</p> <ul style="list-style-type: none"> – aftrek ter grootte van een leeftijdsafhankelijk percentage van het inkomen; – maximaal in aanmerking te nemen inkomen: f 303.670,-; – algemeen toegankelijk; – rekening wordt gehouden met de aanwezigheid van: <ul style="list-style-type: none"> ° individuele AOW-aanspraken; ° pensioenaanspraken, opgebouwd in het desbetreffende jaar. <p>Deze aanspraken worden in mindering gebracht op het in enig jaar maximaal aftrekbare bedrag.</p> <p>Reserveringsregeling Wanneer een berekening wordt gemaakt van de maximaal aftrekbare premie (jaartoets) kan de niet-benutte aftrek (gecorrigeerd met een factor in verband met inflatie en het vorderen van de leeftijd) in latere jaren in aanmerking worden genomen.</p>

Huidige situatie (vervolg)	Voorstel (vervolg)
<p>Derde tranche lijfrenteverzekering aanvullende inhaalbaarheid afhankelijk van niveau van bestaande oudedagsvoorzieningen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - vaste inhaalaf trek ter grootte van f 12.148,- (vast), als bij een gegeven leeftijd de reeds opgebouwde oude-dags- en/of nabestaanden voorzie-ningen onder de norm scoren; - norm: 90% van de voorziening die de belastingplichtige vanaf het 35e levensjaar moet hebben opge-bouwd met het oog op een pen-sioen van 70 procent van het per-sonlijk inkomen op 65 jaar: <ul style="list-style-type: none"> ° oudedagsvoorzieningentoets: 70% persoonlijk inkomen; ° nabestaandenvoorzieningentoets: 50% persoonlijk inkomen; - toegankelijk vanaf 39- tot 65-jarige leeftijd; - rekening wordt gehouden met: <ul style="list-style-type: none"> ° AOW- en ANW-aanspraken; ° pensioen; ° FOR; ° lijfrenten. 	<p>Derde tranche A3 oudedagsparaplu inhaalbaarheid of tekortenregeling, te ver-gelijken met huidige derde tranche:</p> <ul style="list-style-type: none"> - premieaf trek kan worden aangesproken om pensioentekort weg te nemen; - er is een 'ongetoetste' aftrekvoet van f 3.982,- (het huidige maximum van de be-drijfsspaarregelingen). Bij een hogere aftrek dient het tekort gespecificeerd te worden aangetoond. - algemeen toegankelijk; - rekening wordt gehouden met: <ul style="list-style-type: none"> ° individuele AOW-aanspraken; ° pensioenaanspraken; ° lijfrentevoorzieningen (2e tranche). <p>De gewerkte en daarmee gelijk te stellen jaren worden in aanmerking genomen.</p>
<p>Vierde tranche lijfrenteverzekering (vrijval FOR, alleen voor zelfstandige ondernemers):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mogelijkheid om fiscale afrekening over (een gedeelte van) de FOR te compenseren met een even groot bedrag aan lijfrentepremieaf trek ('omzetting FOR in lijfrente'). - Fiscale afrekening over FOR getrans-formeerd in heffing over lijfrenteter-mijnen. 	<p>Regeling gaat op in het pensioen voor de zelf-standige ondernemer (onderdeel A, eerste tran-che A1).</p>

Huidige situatie (vervolg)	Voorstel (vervolg)
<p>Vijfde tranche lijfrenteverzekering (stakingswinst, alleen voor zelfstandige ondernemers):</p> <ul style="list-style-type: none"> - mogelijkheid om fiscale afrekening over (een gedeelte van) de stakingswinst te compenseren met een even groot bedrag aan lijfrentepremieaftrek ('omzetting stakingswinst in lijfrente'); - fiscale afrekening over stakingswinst getransformeerd in heffing over lijfrentetermijnen; - al naar gelang leeftijd gemaximeerd tot: <ul style="list-style-type: none"> ° f 192.699 (tot 50 jaar); ° f 385.386 (50 tot 60 jaar); ° f 770.761 (vanaf 60 jaar). - rekening wordt onder meer gehouden met: <ul style="list-style-type: none"> ° Aanspraken uit hoofde van beroepspensioenregelingen; ° FOR; ° in het verleden genoten lijfrentepremieaftrek uit hoofde van 2e, 3e, 4e en 5e tranche. 	<p>Regeling gaat op in het pensioen voor de zelfstandige ondernemer (onderdeel A, eerste tranche A1) of wordt als afzonderlijke regeling gehandhaafd.</p>

Huidige situatie (vervolg)	Voorstel (vervolg) Onderdeel B
<p>Geen toets op pensioengerechtigde leeftijd diverse faciliteiten zijn niet volledig geïntegreerd</p> <p>Oudedagsvrijstelling (vermogensbelasting)</p> <ul style="list-style-type: none"> - verhoging van de algemene belastingvrije som, indien er een tekort aan oudedagsvoorzieningen bestaat (vermogen als oudedagsreserve); - rekening wordt gehouden met de aanwezigheid van: pensioen; lijfrenten; gouden handdrukstamrechten; kapitaalverzekeringen. - toegankelijk vanaf 35 jaar. <p>Kapitaalvrijstellingen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Doelstellingen (bevordering van): eigen woningbezit (hypotheek); studie/scholing; eigen initiatief bij vorming van oudedagsvoorziening; - Uitkeringen bij leven: f 61.000,-, mits 15 jaar premiebetaling binnen bandbreedte 10:1; f 207.000,-, mits 20 jaar premiebetaling binnen bandbreedte 10:1; - Uitkeringen bij overlijden, belastingvrij mits: overlijden voor 72-jarige leeftijd; 15 jaar premiebetaling binnen bandbreedte 10:1; overlijdensuitkering(en) minder dan f 12.200,- 	<p>Eindtoets sluitstuk op volledige integratie van diverse faciliteiten</p> <p>Op de pensioenleeftijd wordt getoetst of de verschillende voorzieningen uit onderdeel A een normniveau niet overtreffen (met art. 18a, zevende en negende lid wetsvoorstel-Fiscale behandeling van pensioenen vergelijkbare regeling). Eindtoets vindt ook plaats op moment van emigratie voorafgaand aan pensioen-ingangsdatum.</p> <p>De eindtoets is in beginsel niet van toepassing op belastingplichtigen die uitsluitend A1 en A2 hebben gebruikt.</p> <p>Consequenties overschrijding norm</p> <p>Voorzover met onderdeel A de norm wordt overschreden, volgt fiscale afrekening. Dit geschiedt in volgorde A3→A2→A1 (A1 voorzover betrekking hebbend op beschikbarepremieregelingen).</p> <p>Mogelijkheden bij onderschrijding norm</p> <p>Indien belaste periodieke uitkeringen op grond van AOW, pensioen en lijfrenten tezamen onder de norm scoren, kan het verschil worden opgevuld door middel van een oudedagsrente die wordt aangekocht met het kapitaal van kapitaalverzekering of een speciale geblokkeerde oudedagsspaar- en beleggingsrekening (met een oudedagsbestemming).</p>