

Notitie**Vervolnotitie Koninklijk Actuarieel Genootschap inzake
afschaffing doorsneesystematiek**

De werkgroep doorsneesystematiek van het AG bestaat uit: ir. Marc Heemskerk AAG (voorzitter), drs. Paul Duijsens AAG, drs. Loes Frehen AAG en Wichert Hoekert AAG.

Utrecht,
31 juli 2017

Inleiding

In november 2014 heeft Koninklijk Actuarieel Genootschap een rapport¹ uitgebracht over de eventuele afschaffing van de doorsneesystematiek. In juni 2016 is in vervolg daarop een notitie² opgesteld over de implicaties van de afschaffing. Deze notitie is een technische uitwerking op een aantal deelonderwerpen uit de eerdere notitie. Invalshoek en focus hierbij is een nieuw fiscaal stelsel. Het AG gaat in deze notitie dus niet in op vormgeving van pensioencontracten binnen een nieuw pensioenstelsel. De uiteindelijke vormgeving van het fiscaal kader is daarmee uiteraard wel onlosmakelijk verbonden.

Deze vervolgnotitie veronderstelt van de lezer een gedegen voorkennis aangaande de discussie over de afschaffing van de doorsneesystematiek. Pensioenspecialisten die zich eerder hebben verdiept in deze problematiek vormen de doelgroep. Andere lezers raden wij aan eerst het aangehaalde rapport en onze eerdere notitie te lezen.

Het AG pleit er in deze vervolgnotitie onder meer voor de premiehoogte in een nieuw fiscaal stelsel leidend te laten zijn, en acht het van belang dat daarbij een expliciete wettelijke koppeling wordt gemaakt met een gezonde pensioenambitie, zoals dat in huidige wetgeving het geval is. Dit om te voorkomen dat de fiscale ruimte voor pensioenopbouw in de toekomst verwordt tot een begrotingsinstrument.

1. Overwegingen nieuw fiscaal kader

Mogelijk doel nieuw fiscaal kader

Het AG hanteert als mogelijk doel een helder, eenduidig en werkbaar fiscaal kader dat:

- a. qua te bereiken pensioen zo goed mogelijk aansluit bij het huidige fiscaal kader
- b. voldoende ruimte biedt voor eventuele compensatie aan fondsen tijdens de transitie

Huidige fiscale kaders

Op dit moment zijn er verschillende fiscale kaders van kracht, die uitgaan van ofwel opbouw of premie:

- Opbouw als maatstaf:
 - a. eindloon regeling (al of niet met lage opbouw en franchise)
 - b. middelloon regeling (al of niet met lage opbouw en franchise)
- Premie als maatstaf:
 - c. 4%-staffel (eindkapitaal is niet gemaximeerd)
 - d. 3%-staffel (eindkapitaal gemaximeerd op volledige indexatie)
 - e. maatwerk staffel

¹. "Doorsneesystematiek, Veranderen of behouden?" (20 nov 2014)
http://www.ag-ai.nl/view.php?action=view&Pagina_Id=538

². AG notitie 'Implicaties bij afschaffing doorsneesystematiek' (29 juni 2016)
http://www.ag-ai.nl/view.php?action=view&Pagina_Id=708

Een eenduidig fiscaal kader betekent overgang naar één maatstaf met één niveau. De voor de hand liggende vraag is welke maatstaf het meest geschikt is als de doorsneesystematiek wordt afgeschaft. De vervolgvraag is op welk niveau de maatstaf zou moeten liggen. Op deze vragen gaan we hieronder in.

|

Premie als meest geschikte maatstaf

In onze eerdere notitie hebben wij de voorkeur uitgesproken voor premie als maatstaf van een fiscaal kader wanneer de doorsneesystematiek verdwijnt. Wij zijn van mening dat premie als maatstaf het best past bij een helder, eenduidig en werkbaar fiscaal kader.

De volgende argumenten spelen een rol bij onze voorkeur voor premie als maatstaf:

- een leeftijdsonafhankelijke (uniforme) maximale premie is helder, eenduidig en robuust
 - een leeftijdsafhankelijke opbouwstaffel is complex en gevoelig voor aannames
 - frequent aanpassen van opbouwstaffel is nodig om de verhouding tussen de pensioenaanspraken en de premie actuarieel fair te houden³
- een uniforme premie sluit naar onze mening meer aan bij de beleving van de deelnemer
 - het laat duidelijk zien dat voor iedere werknemer hetzelfde aan pensioen wordt betaald
- een uniforme premie past gemakkelijk binnen Europese en nationale wet- en regelgeving
 - een leeftijdsafhankelijke opbouwstaffel is mogelijk in strijd met regelgeving over gelijke behandeling³.
- een stabiele pensioenpremie draagt bij aan macro-economische stabiliteit.

Als voornaam nadeel van een fiscaal kader gebaseerd op een leeftijdsonafhankelijke premie ziet het AG dat bepaalde aspecten van uitkeringsovereenkomsten (zoals herstellpremies en bijstortingen) in een dergelijk kader moeilijk of niet in te passen zijn. Wij gaan daarop verderop in deze notitie nader in.

Zou opbouw als uitgangspunt gelden voor het fiscaal kader na afschaffing van de doorsneesystematiek, dan is de consequentie dat leeftijdsherverdeling via de premie (kunnen) blijven voortbestaan. Een opbouwstaffel die de overheid generiek hanteert ter begrenzing van de opbouw in uitkeringsovereenkomsten zal immers niet in elk type regeling actuarieel fair zijn. Verschillen kunnen zich bijvoorbeeld voordoen in de mate van zekerheid en de beoogde indexatie in een regeling.

Niveau fiscaal maximum

"Het AG ziet het beoogde eenduidige fiscaal kader na afschaffing van de doorsneesystematiek in essentie gedefinieerd door een leeftijdsonafhankelijk maximum percentage over de pensioengrondslag (het gemaximeerde salaris verminderd met een franchise) dat besteed mag worden aan pensioenopbouw onder de omkeerregel." (uit: AG notitie, 29 juni 2016)

De vraag is wat een passend maximum percentage is. Hierbij houden we in eerste instantie geen rekening met compensatie. Vervolgens kijken we naar het fiscale maximale niveau als we wel rekening houden met eventuele compensatie.

³. Zie ook: Pensioenfederatie, Commissie Toekomst Pensioenstelsel, Onderzoeksgroep Juridisch-Fiscaal (30 nov 2016) <https://www.pensioenfederatie.nl/paginas/nl/openbaar/publicaties/servicedocumenten/rapporten-pensioenfederatie-toekomst-pensioenstelsel>

Zonder compensatie

Het AG gaat ervan uit dat het nieuwe fiscaal stelsel zoveel mogelijk aansluit bij de huidige fiscale ruimte. Met andere woorden: het nieuw fiscaal stelsel beoogt bij overgang geen versoering of verruiming van de maximale pensioenopbouw die mag plaatsvinden onder de omkeerregel. Praktische beperkingen en pragmatische overwegingen leiden ertoe dat in de praktijk wel degelijk sprake zal zijn van versoering of verruiming, waarover later meer – voor nu gaat het om de vaststelling dat een oogmerk van de wijziging in onze optiek moet zijn om deze in beginsel te voorkomen.

Dit zou gerealiseerd kunnen worden door het maximum premiepercentage zo goed mogelijk aan te laten sluiten bij het premieniveau van een huidig fiscaal maximale pensioenregeling. Bij deze aansluiting is het echter onvermijdelijk uit te gaan van een benadering waarbij keuzes gemaakt moeten worden. Immers:

- a. ieder pensioenfonds of collectief verzekerde regeling kent een andere populatiesamenstelling
 - o verschillend in leeftijd, geslacht en opleiding (levensverwachting)
- b. er bestaan meerdere fiscaal maximale pensioenregelingen
 - o door verschillende fiscale kaders
- c. bij uitkeringsovereenkomsten bestaan verschillende methoden om de premie vast te stellen
 - o gebaseerd op de actuele marktrente of op een gemiddelde rente (beide met bufferopslag) of op een verwacht rendement (met indexatie-afslag)

Als referentiepunt zou als eerste stap gekeken kunnen worden naar (de gewogen gemiddelde premie van) alle Nederlandse pensioenfondsen en collectieve pensioenverzekeringen. Niet alle pensioenfondsen en ondernemingen voeren immers een fiscaal maximale pensioenregeling. Daarvoor zou je de gemiddelde premie willen corrigeren. Onderzoek naar de gemiddelde benutting van de fiscale ruimte kan een leidraad geven hoeveel de maximum premie zou moeten liggen boven de gemiddelde premie.

Een gemiddelde premie bij een maximale regeling zou betekenen dat ongeveer de helft van de deelnemers met een maximale pensioenregeling binnen het nieuwe fiscale kader passen. Door het maximum premiepercentage iets boven het gemiddelde te stellen, kan worden bereikt dat een ruime meerderheid van de deelnemers hierbinnen blijft. Er zullen altijd fondsen of ondernemingen blijven die op dit moment een hogere pensioenpremie hanteren dan het nieuwe maximum. Hiervoor kan (tijdelijk) maatwerk toegepast overwogen worden.

Een consequentie van een transitie naar een fiscaal kader geformuleerd in termen van een uniforme premiebegrenzing is dat lopende uitkeringsovereenkomsten waarin een clause voor aanvullende financiering is opgenomen (bijvoorbeeld in geval van dekkings- of reservetekort) fiscaal ontoelaatbaar kunnen worden. Daarmee zou deze formulering van het fiscaal kader ingrijpen in bestaande arbeidsvoorwaardelijke afspraken.

Een andere consequentie is dat uitkeringsovereenkomsten die onder het huidige fiscale kader bovengemiddeld ruim zijn gefinancierd (zoals in de regel de pensioenfondsen met relatief hoge dekkingsgraden) juist de regelingen zijn die onder een aangepast fiscaal

kader geraakt zouden worden, in die zin dat voor deze regelingen de kans het grootst is dat het huidige premieniveau vanwege het nieuwe fiscale kader neerwaarts moet worden

bijgesteld. Indien er in deze overeenkomsten voor wordt geopteerd om dezelfde ruime financiering voort te zetten onder het nieuwe fiscale kader, dan zou dat tot gevolg hebben dat in deze overeenkomsten minder opbouw kan worden toegezegd dan in soortgelijke overeenkomsten waarin sprake is van een minder ruime financiering. De mogelijkheid bestaat zodoende dat in de aard van het fiscale kader een prikkel ontstaat tot minder ruime financiering, zodat de opbouw die kan worden toegezegd hoger is maar minder zeker wordt. Een soortgelijke prikkel bestaat ook in het huidige toezichtkader voor pensioenfondsen, maar deze wordt door het huidige fiscale kader niet vergroot – waar dat in het nieuwe fiscale kader wel het geval zou kunnen zijn. Goed denkbaar is overigens dat beide prikkels in nieuwe contractvormen worden weggenomen, aangenomen dat deze gekenmerkt worden door een voorgeschreven disconteringsmethodiek.

Beide voornoemde consequenties kunnen worden ondervangen door overgangsregime of additionele bepalingen in het fiscaal kader, zoals een begrenzing in premiehoogte afhankelijk van de financieringssystematiek of aanvullende fiscale ruimte voor collectieve aspecten. Dergelijke bepalingen zijn echter grofmazig, en komen de eenvoud van het fiscaal kader bepaald niet ten goede.

In de formulering van het huidige fiscaal kader is de pensioenambitie leidend. Het AG pleit ervoor die ambitie in de constructie van een nieuw fiscaal kader expliciet te laten voortbestaan, zodat deze als ijkpunt kan gelden bij eventuele toekomstige herzieningen ervan. Daarmee wordt voorkomen dat het fiscaal kader in de toekomst een begrotingsinstrument wordt, maar anderzijds ook dat de fiscale ruimte bij een toekomstige rentestijging onbedoeld groot wordt. In die relatie zou direct dan ook een koppeling ontstaan met het niveau van de rekenrente en de levensverwachting, aangezien het bereikbaar pensioenresultaat daardoor mede wordt bepaald.

De implementatie hiervan zou kunnen zijn dat de uniforme begrenzing van de premie in het fiscaal kader met een vaste periodiciteit van enige jaren wordt herzien vanwege de onderliggende wettelijk gedefinieerde pensioenambitie. Daarmee wordt de pensioenambitie in het fiscaal kader begrensd via een begrenzing aan de premie. Het maatschappelijke doel van de huidige definitie van het fiscaal kader blijft daarmee behouden, in combinatie met de uitvoeringstechnische efficiëntie van een kader dat beter aansluit bij regelingen na afschaffing van de doorsneesystematiek.

Met compensatie

Afschaffing van de doorsneesystematiek sec leidt tot nadelen voor bestaande deelnemers aan pensioenregelingen. Ze hebben of teveel premie in het verleden betaald of ze bouwen minder pensioen op naar de toekomst⁴. De omvang van het nadeel hangt ook af van de vormgeving van het nieuwe contract.

⁴. Zie voor verdere toelichting het AG rapport "Doorsneesystematiek, Veranderen of behouden?" (20 nov 2014) http://www.ag-ai.nl/view.php?action=view&Pagina_Id=538

Of er daadwerkelijk compensatie gegeven wordt voor dit nadeel, is aan sociale partners. Het heeft sterk onze voorkeur om eventuele compensatie fiscaal te faciliteren. Hierdoor is het compensatiedeel van het pensioen namelijk relatief eenvoudig uit te voeren en te communiceren.

Fiscale facilitering van eventuele compensatie sluit ook aan bij het uitgangspunt dat het nieuw fiscaal kader geen versobering is ten opzichte van het huidige kader. De fiscale facilitering van eventuele compensatie kan in tijd en omvang begrensd worden. Gedurende die tijd is sprake van verruiming van de fiscale ruimte voor pensioenopbouw, in lijn met wat het kabinet Rutte-2 als mogelijkheid benoemde in de perspectiefnota van 8 juli 2016.

Voorlopige ramingen geven aan dat onder bepaalde veronderstellingen een premie opslag van ruim 1%-punt tot 2050 voor een gemiddeld pensioenfonds voldoende zou zijn om iedereen volledig te kunnen compenseren bij sec afschaffen doorsneesystematiek.

Naast het nadelig effect van afschaffing van de doorsneesystematiek kan overgang naar een nieuw fiscaal stelsel in sommige regelingen ook leiden tot een lagere pensioenopbouw. Bijvoorbeeld omdat de betreffende populatie van een fonds of collectieve regeling ouder of hoger opgeleid is dan het gemiddelde waarop de fiscaal maximale premie is gebaseerd.

Voor specifieke populaties zou een uitzondering op het fiscaal maximum gemaakt kunnen worden. Dit staat wel op gespannen voet met een eenduidig fiscaal kader. Ons lijkt het daarom beter om het fiscaal maximum voor de transitieperiode niet af te stemmen op het gemiddelde, maar iets hoger. Daardoor zullen minder populaties geraakt worden door het maximum wanneer ze dezelfde pensioenopbouw als nu nastreven.

Tot slot

Het is goed te beseffen dat niet ieder fonds en elke onderneming op het maximaal fiscaal niveau zit. Vaak bepaalt niet het fiscaal maximum de feitelijke premie. Sociale partners kijken naar de betaalbaarheid van pensioen. Een iets hoger maar uniform fiscaal maximale premie betekent daarom niet automatisch dat de feitelijke pensioenpremie zal stijgen.

Periodieke herijking van de fiscaal maximaal toegestane pensioenpremie is noodzakelijk, opdat niet alleen bij overgang maar ook later in de tijd een gelijkwaardige pensioenopbouw gerealiseerd kan worden. Economische omstandigheden (rente, rendementsverwachtingen) en demografische uitgangspunten (levensverwachting, pensioenleeftijd) kunnen immers wijzigen.

2. Afwegingen maatwerk versus eenvormigheid, op gebied van fiscaal kader

Bij de compensatie voor afschaffing van de doorsneesystematiek kan gekozen worden voor maatwerk, waarbij in extremis op deelnemersniveau getracht wordt volledige compensatie van pensioenverlies te repareren (1). Anderzijds kan gekozen worden voor eenvormigheid, waarbij (groepen) deelnemers fiscaal gelijkelijk behandeld worden voor

hun compensatieregeling (2). Afwegingen die gehanteerd kunnen worden voor de keuze tussen (1) en (2) zijn onder andere:

-De huidige fiscale aftrek voor pensioen

Een keuze voor (1) betekent dat de fiscale ruimte voor pensioenaf trek ongewijzigd blijft. Afschaffing van de doorsneesystematiek had ook geen fiscaal beoogde voordelen, hetgeen dan zou pleiten voor individuele compensatie.

-Noodzaak voor een maatwerkregeling

De grenzen van het huidige fiscale kader zijn maxima voor vormgeving van een pensioenregeling. Vanwege de financierbaarheid van pensioenen worden deze grenzen door steeds meer pensioenfondsen niet geraakt. De vraag is of er dan noodzaak is om tot een exacte invulling van een overgangsregeling via maatwerk te komen en of een eenvormige regeling niet zou kunnen volstaan. Wij merken hierbij nog wel op dat de grotere bedrijfstakpensioenfondsen vaak wel fiscaal maximale pensioenregelingen hebben, maar deze worden momenteel gefinancierd tegen relatief lage premiedekkingsgraden. In termen van betaalde premie worden de fiscale maxima hier dan ook niet geraakt.

-Mogelijke achteruitgang voor deelnemers

Uitgangspunt van een nieuw fiscaal kader is in onze visie een leeftijdsonafhankelijk maximum premiepercentage, zoals beschreven in onze notitie van 29 juni 2016. Dit maximum zou afgeleid kunnen worden op basis van collectieve gelijkwaardigheid met het huidige stelsel, waarbij heel Nederland als één pensioenfonds wordt beschouwd. Via bepaling van de achteruitgang voor deelnemersgroepen (van bijvoorbeeld hetzelfde geslacht of dezelfde leeftijd) zou bepaald kunnen worden in hoeverre als overgangsregeling het percentage hoger gesteld mag worden. Op fonds niveau/deelnemersniveau kan hier dan invulling aan worden gegeven, desgewenst met fiscale bestandonderbouw van de noodzaak. Rekening houdend met het voorgaande punt inzake de financiering is de vraag of deze onderbouw noodzakelijk/gewenst is.

-Uitvoerbaarheid

Het huidige fiscale kader kent (mede vanwege uitvoerbaarheid) al veel eenvormigheid. Zo wordt bij de premiestaffel gewerkt met 5-jaars leeftijd cohorten en is geen onderscheid tussen mannen en vrouwen gemaakt. De staffel s zijn op zichzelf al samengesteld met een fictief carrièreverloop. Het lijkt dan niet voor de hand te liggen voor het nieuwe fiscale kader en de overgangsregelingen een maatwerkoplossing te bieden, die een individuele nauwkeurigheid beoogd.

-Meetbaarheid

Via maatwerk kan op de overgangsdatum rekenkundig een ongewijzigd bereikbaar pensioen worden gerealiseerd voor eenieder. De vraag is of deze rekenkundige gelijkheid maatgevend moet zijn voor de nieuwe pensioentoezegging. Een bereikbaar pensioen is immers geen constante en historisch gezien aan veel veranderingen onderhevig

geweest. De vraag is dan ook of een bereikbaar pensioen zodanig meetbaar is, dat hier maatwerk op gebaseerd zou kunnen worden.

Een en ander overwegende is het AG dan ook van oordeel dat de beoogde doelen via eenvormigheid grotendeels behaald kunnen worden.

3. Afwegingen maatwerk versus eenvormigheid, op gebied van regelingsniveau

Hier gelden grotendeels dezelfde afwegingen als onder het voorgaande punt. Als maatwerk al gewenst zou zijn, lijken de complicaties op regelingsniveau wat minder dan op fiscaal niveau. Ten eerste kan op regelingsniveau exacter gestuurd worden, dan wanneer alle regelingen tezamen worden genomen, het betreft immers een deelverzameling. Ten tweede geldt er dat er via sturing op regelingsniveau geen rekening gehouden hoeft te worden met bestaande ongelijkheid, zoals tussen uitkeringsovereenkomsten en premieovereenkomsten. Desalniettemin blijven ook op regelingsniveau de nadelen van maatwerk bestaan.

Naar mate meer sprake is van maatwerk, is er ook meer aanleiding tot een toetscriterium of de te hanteren vorm (van regeling dan wel van compensatie, dan wel – en meest waarschijnlijk – van combinatie van beide) op regelingsniveau leidt tot gelijkwaardigheid aan de regeling voorafgaand aan de afschaffing van de doorsneesystematiek.

Omdat gelijkwaardigheid op individueel niveau uitvoeringstechnisch moeilijk te realiseren is, lijkt het onvermijdelijk om uit te gaan van gelijkwaardigheid op collectief niveau binnen de regeling.

Naar de mening van het AG is de meest intuïtieve vorm daarvoor om uit te gaan van het carrièreverloop van een gemiddelde deelnemer binnen de regeling. De gemiddelde deelnemer wordt bepaald door een gemiddeld geslacht, een gemiddeld pensioengevend salaris (op parttimebasis), een gemiddelde jaarlijkse salarisgroei en een gemiddeld aantal dienstjaren. Omdat verschil in leeftijd op het moment van transitie van essentieel verschil is wordt per leeftijd dan wel per leeftijdscohort een gemiddelde deelnemer bepaald. Voor elk van deze gemiddelde deelnemers wordt de pensioenopbouw onder de regeling voor afschaffing doorsneesystematiek en onder de regeling na afschaffing doorsneesystematiek bepaald. Van gelijkwaardigheid is sprake als de marge tussen beide binnen een bepaalde bandbreedte blijft.

Wij hebben hier als uitgangspunt genomen dat gelijkwaardigheid moet worden nagestreefd. Dat uitgangspunt is wat ons betreft echter geen vanzelfsprekendheid, en al nog minder een langdurige vanzelfsprekendheid. Ook in het verleden is gelijkwaardigheid geenszins een vanzelfsprekendheid gebleken, zo kan eenvoudig worden geconcludeerd uit de opeenvolging van wijzigingen in de loop der afgelopen decennia.

4. Noodzaak en consequenties van veronderstellingen

In het voorgaande zijn de voor- en nadelen van maatwerk en compensatie aan bod gekomen. Hieronder wordt ingegaan op mogelijke vormen van maatwerk en compensatie en de gevolgen daarvan. Bij het afschaffen van de doorsneesystematiek moeten onder andere de volgende problemen worden opgelost:

1. Allereerst moeten nieuwe deelnemers in het nieuwe stelsel een vergelijkbaar bereikbaar pensioen opbouwen als in het huidige stelsel (het structurele probleem).
2. Vervolgens bouwen bestaande deelnemers een lager bereikbaar pensioen op dan in het huidige stelsel doordat ze gedurende hun carrière overstappen op (impliciete⁵) degressieve opbouw (overgangsprobleem).
3. Bovendien moet, bij compensatie van bestaande deelnemers, een keuze worden gemaakt hoe om te gaan met compensatie van deelnemers die hun fonds verlaten voordat de compensatie is voltooid.
4. Tot slot moet in de uitkeringsovereenkomst, aangenomen dat de fiscale begrenzing op premieniveau plaatsvindt, een keuze worden gemaakt ten aanzien van de berekeningsmethodiek en periodiciteit van de degressieve staffel.

Deze problemen worden achtereenvolgens in onderstaande paragrafen behandeld. Tot slot wordt een aanbeveling gedaan.

a. Structurele probleem

Bij de overgang naar een systeem zonder doorsneesystematiek moet allereerst een keuze worden gemaakt tussen een uitkeringsovereenkomst en een premieovereenkomst.

Uitkeringsovereenkomst

Als gekozen wordt voor een uitkeringsovereenkomst moet een keuze worden gemaakt voor een bepaalde degressieve staffel. Uitgangspunt bij het bepalen van die staffel is dat de totale pensioenopbouw bij een volledige carrière gelijk is aan de totale pensioenopbouw bij uniforme opbouw. Dit kan gebeuren middels een landelijke staffel, een staffel per pensioenfonds of wellicht een middenweg met een beperkt aantal landelijke staffels.

Wanneer gekozen wordt voor een landelijk staffel betekent dit dat er altijd fondsen zullen zijn waarbij de gemiddelde nieuwe deelnemer er qua totale opbouw (fors) op vooruit dan wel achteruit gaat ten opzichte van de huidige uniforme opbouw. De staffel is immers niet geënt op het gemiddelde carrièrepatroon van dat fonds. Dit geldt in mindere mate voor een stelsel met een beperkt aantal staffels. Omdat fondsen dan een staffel kunnen kiezen die het beste past bij hun eigen gemiddelde carrièrepatroon zullen de effecten kleiner zijn.

Maar zelfs als ieder fonds een eigen staffel afleidt van een leeftijdsonafhankelijk premieniveau, zullen er nieuwe deelnemers zijn die meer dan wel minder pensioen opbouwen dan in het huidige systeem (met uniforme opbouw) doordat ze een

⁵. In het geval van een premieovereenkomst

carrièrepatroon hebben dat afwijkt van het gemiddelde carrièrepatroon binnen hun eigen fonds.

Premieovereenkomst

In een premieovereenkomst hoeft er geen degressieve staffel te worden afgeleid. Alle deelnemers in alle fondsen krijgen op alle leeftijden dezelfde premie-inleg. Dit hoeft, net als in de uitkeringsovereenkomst, niet te leiden tot een pensioen voor nieuwe deelnemers dat vergelijkbaar is aan het pensioen onder de huidige regeling. Ook als wordt overgestapt van een premieovereenkomst met progressieve premie naar een premieovereenkomst met vlakke premie geldt dat het te bereiken pensioen voor nieuwe deelnemers lager kan worden. De vraag is of het hier dan ook voorstelbaar is dat de premie-inleg per fonds gaat verschillen of dat er een keuze komt uit een aantal premiehoogtes.

b. Overgangsprobleem

Naast het hiervoor genoemde structurele probleem geldt, zowel in de uitkeringsovereenkomst als in de premieovereenkomst, dat het bereikbare pensioen voor bestaande deelnemers lager is dan onder uniforme opbouw. Dit lagere bereikbare pensioen ontstaat doordat bestaande deelnemers gedurende hun carrière overstappen op degressieve opbouw. Het CPB heeft de waarde van de lagere pensioenopbouw in januari 2014 becijferd als circa 100 miljard euro. In een meer recente notitie (juni 2017) heeft het CPB dit becijferd als circa 60 miljard euro. Het nadeel van sec afschaffen doorsneesystematiek ('enkele transitie') bedraagt volgens het CPB maximaal 5½% van het aanvullend pensioen. Het CPB stelt daarbij dat de overgangseffecten kunnen worden verkleind wanneer gelijktijdig wordt overgegaan naar een ander pensioencontract met minder bufferopbouw, de zogenoemde 'dubbele transitie'.

Conclusie paragraaf a en b:

(Impliciete⁵) degressieve opbouwstaffels en het overgangsrecht zullen zeer waarschijnlijk worden gebaseerd op een gemiddelde deelnemer. Deelnemers met een (sterk) afwijkende carrière kunnen onbedoeld meer of minder geraakt worden door de overgang op een nieuw pensioencontract. De vraag is in hoeverre dat aanleiding kan geven voor maatwerk. Het lijkt onwenselijk en onmogelijk om de (impliciete⁵) degressieve staffel af te stellen op deelnemers die (sterk) van de gemiddelde deelnemer afwijken. Bovendien moet rekening worden gehouden met het risico op ongelijke behandeling. Hoe kun je rechtvaardigen dat deelnemers met eenzelfde salaris, maar een verschillend carrièreverloop, door maatwerk verschillende pensioenopbouw krijgen?

Bij maatwerk c.q. niet volledig repareren⁶ kan het pensioenverlies worden beperkt door:

- Binnen een uitkeringsovereenkomst meerdere staffels te hanteren die, al dan niet perfect, aansluiten bij de carrièrepatronen van de gemiddelde deelnemer in de verschillende fondsen.
- Binnen een premieovereenkomst meerdere premiehoogtes toe te staan.

⁶ Als de wens bestaat ieder effect voor bestaande deelnemers uit te sluiten, dan lijkt het continueren van de uniforme opbouw tot aan pensioendatum de enige oplossing.

- Bestaande deelnemers (door middel van overgangsrecht) compenseren vanwege pensioenverlies als gevolg van de overstap op degressieve opbouw.

Compensatie via arbeidsvoorwaarden buiten de pensioensfeer

Een andere vorm om pensioenverlies door afschaffing doorsneeopbouw te beperken is over te gaan op een ander pensioencontract. Bij een contract met minder bufferopbouw kan meer rendement worden aangewend voor pensioen, ook voor actieve deelnemers. Dit compenseert de lagere pensioenopbouw (de zogenaamde 'dubbele transitie').

c. In- en uitstroom

Als gekozen wordt voor compensatie van bestaande deelnemers dan is de vraag wanneer deze compensatie plaatsvindt. Indien die in 1 klap op het transitiemoment plaatsvindt, leidt dit tot hoge kosten. Bovendien is op dat moment nog niet duidelijk wat het pensioenverlies zal zijn. De deelnemer maakt wellicht nog promotie, kan vervroegd stoppen met werken of in deeltijd gaan werken. Het lijkt daarom voor de hand liggend dat de compensatie wordt gespreid in de tijd. De vraag is dan echter hoe om te gaan met deelnemers die het fonds verlaten voordat volledige compensatie heeft plaatsgevonden.

Wanneer compensatie plaatsvindt via aparte fiscale staffel(s) voor bestaande deelnemers (afwijkend van de reguliere fiscale staffels voor nieuwe deelnemers) dan wel via een verhoogde premie-inleg voor bestaande deelnemers gaat dit automatisch goed. Sociale partners van het oude fonds dragen de compensatielasten tot aan uittreding, sociale partners van het nieuwe fonds dragen de kosten vanaf intreding.

Wanneer compensatie op een andere manier plaatsvindt, doet zich de vraag voor wie voor de compensatielasten opdraait. Als dit sociale partners van het oude fonds zijn, willen die wellicht niet meer voor die lasten opdraaien. Vooral als het gaat om een fonds met veel vertrekkende deelnemers. Als sociale partners van het nieuwe fonds opdraaien voor de compensatielasten, doet zich het probleem voor dat het nieuwe fonds wellicht tot een andere compensatielast komt. Het nieuwe fonds zal immers de compensatie voortzetten als ware de deelnemer altijd bij dat fonds verzekerd geweest.

Alternatief is dat de compensatie vervalt als een deelnemer overstapt naar een ander fonds. Dit kan wel negatieve gevolgen hebben voor de arbeidsmarktsituatie.

Conclusie:

Het lijkt het meest praktisch om compensatie via een aparte fiscale staffel voor bestaande deelnemers te regelen. Wanneer er meerdere staffels gelden (dus niet 1 landelijke staffel maar bijvoorbeeld een staffel per fonds) kan dit leiden tot meer of minder compensatie voor de bestaande deelnemers ten opzichte van de situatie dat die deelnemer binnen het oude fonds was gebleven.

e. Berekeningsmethodiek en periodiciteit staffel

Het CPB heeft een degressieve opbouwstaffel berekend die rekening houdt met:

1. Stijging levensverwachting
2. Stijging pensioenleeftijd
3. Arbeidsparticipatie van de bevolking. Deze arbeidsparticipatie stijgt in de tijd o.a. als gevolg van de stijging van de pensioenleeftijd.

Deze aannames maakt het CPB om zodoende de totale degressieve pensioenopbouw zo goed mogelijk gelijk te trekken met de totale uniforme opbouw. In aanvulling op de analyses van het CPB constateren wij dat:

- dit leidt tot een staffel die per geboortecohort verschilt en daardoor jaarlijks wijzigt. In de huidige DC-praktijk worden fiscale staffels (bijvoorbeeld 3%) nauwelijks gewijzigd in de tijd. De vraag is of de belastingdienst jaarlijks zo'n ingewikkelde staffel gaat berekenen.
- de stijging van de arbeidsparticipatie voor de komende decennia moeilijk kan worden ingeschat.
- er geen rekening is gehouden met het, voor iedereen verschillend, verleden bij het bepalen van de staffel.
- het gebruik van arbeidsparticipatie in de staffel tot een pensioen kan leiden dat in het huidige kader fiscaal bovenmatig is (bijvoorbeeld deelnemers met een arbeidsparticipatie die groter is dan door het CPB aangenomen)⁷.

Wanneer de gevoeligheid van bovenstaande aannames in beeld wordt gebracht, blijkt dat dit tot enkele tientallen miljarden aanpassing van de compensatielast van ca. 100 miljard kan leiden. Ook het pensioenresultaat kan fors hoger (lager) worden door een ander staffel, maar de premievrijval wordt dan ook hoger (lager). Het gevolg is dat het netto profijt minder fors wijzigt. Zie ook de AG publicatie "Implicaties bij afschaffing doorsneesystematiek" van 29 juni 2016.

Conclusies:

Uit bovenstaande hebben wij geconcludeerd dat:

1. Het onmogelijk is objectief een degressieve opbouwstaffel vast te stellen die leidt tot een zelfde bereikbaar pensioen als bij uniforme opbouw
2. Het onwenselijk is dat staffel jaarlijks een ingewikkelde staffel wordt vastgesteld.
3. Er een evenwicht moet worden gezocht tussen maatwerk en uitvoerbaarheid. Dat geldt zowel voor:
 - a. De berekening van de staffel als
 - b. De periodiciteit van de staffel

d. Aanbeveling

Het is onmogelijk een degressieve opbouwstaffel vast te stellen die voor iedereen een vergelijkbaar bereikbaar pensioen als in het huidige stelsel oplevert. Het is eveneens onmogelijk alle bestaande deelnemers volledig te compenseren. Er kan wel worden getracht een degressieve opbouwstaffel vast te stellen die acceptabele resultaten

⁷. Het CPB baseert/ijkt de degressieve opbouwstaffel op een gemiddelde (parttime) deelnemer. M.a.w. de degressieve opbouwstaffel wordt zodanig bepaald dat een gemiddelde (parttime) deelnemer onder degressieve opbouw aan het einde van zijn carrière evenveel pensioen heeft opgebouwd als een gemiddelde (parttime) deelnemer onder uniforme opbouw. Dit heeft tot gevolg dat iemand met een deeltijdfactor van 100% meer pensioen kan gaan opbouwen dan het huidige fiscale maximum.

oplevert. Daarom adviseren wij de overheid te komen met een aantal staffels (met en zonder compensatie) om vervolgens door alle fondsen te laten berekenen:

- Het maximale pensioenverlies per cohort is voor een gemiddelde deelnemer
- De premievrijval
- Het netto profijt per cohort
- De transitielast

Daarna kan worden beoordeeld welke staffels tot acceptabele resultaten leiden.

Wanneer niet wordt overgestapt op een uitkeringsovereenkomst met degressieve opbouw maar op een premieovereenkomst met vlakke premie, gelden vergelijkbare problemen als hierboven geschetst. Tenminste als het uitgangspunt is dat het te bereiken pensioen in het nieuwe systeem vergelijkbaar moet zijn met het te bereiken pensioen in het huidige systeem. De premiehoogte wordt dan immers ook zodanig bepaald dat de onderliggende opbouw vergelijkbare resultaten oplevert als in het huidige systeem.

5. Wat is volgens het AG een evenwichtige transitie (dus bijv. generatie-effecten en voldoende pensioenopbouw binnen bepaalde grenzen)?

Afgezien van hetgeen hiervoor gesteld is over de overwegingen inzake toetscriteria, aan de hand waarvan gelijkwaardigheid van de regeling aannemelijk kan worden gemaakt, is het AG van mening dat evenwichtigheid uiteindelijk alleen beoordeeld kan worden in termen van het geheel aan arbeidsvoorwaarden. Als en voor zover een individuele deelnemer negatief getroffen wordt door de afschaffing van de doorsneesystematiek in de zin dat zijn bereikbaar pensioen lager is dan het zou zijn geweest onder de doorsneesystematiek, dan hoeft dat nog niet onevenwichtig te zijn als daar tegenover staat dat zijn of haar inkomen naar verwachting hoger wordt.

Of sprake is van een evenwichtige transitie kan daarmee, in de ogen van het AG, ten principale slechts worden vastgesteld door sociale partners, die immers de verantwoordelijk dragen voor het geheel aan arbeidsvoorwaarden – en die bovendien ook voorafgaand aan de transitie de verantwoordelijkheid hebben gedragen voor die arbeidsvoorwaarden.

Eerder stelden wij dat de vormgeving van het fiscale kader, inclusief de fiscale ruimte voor compensatie, geen versobering of verruiming van de maximale pensioenopbouw onder de omkeerregel tot doel zou moeten hebben. Het is vervolgens aan sociale partners in hoeverre zij van die ruimte gebruik maken, en of zij – gesteld dat zij die aan de orde vinden – compensatie geheel in de pensioensfeer willen realiseren.

6. Hoe ziet het AG de rol van de overheid zien bij het inrichten van een evenwichtig transitiepad, wat voor (uniform) fiscaal transitiekader moet de wetgever voorschrijven en in hoeverre kan maatwerk overgelaten worden aan sociale partners?

Het fiscaal kader begrenst de ruimte waarbinnen sociale partners gebruik kunnen maken van fiscale facilitatie, van zowel reguliere pensioenopbouw als – naar de perspectiefnota voorstelt – van de compensatie voor achteruitgang vanwege de afschaffing van de doorsneesystematiek. Aangenomen dat er compensatieruimte wordt geboden, en aangenomen dat de overheid daarin faciliterend wil zijn, is het evident dat de fiscale ruimte wordt begrensd.

Zoals eerder aangegeven is het AG de mening toegedaan dat sociale partners onvermijdelijkerwijs bepalend zijn in de vormgeving van de regeling en (dus) van de compensatieregeling. De vraag die zich voordoet is of de overheid in de fiscale begrenzing van de compensatieregeling maatwerk moet toepassen.

Dat maatwerk zou er bijvoorbeeld in kunnen bestaan dat regelingen in sectoren met langere dienstverbanden en/of grotere salarisstijgingen een ander (en in euro's op de transitiedatum ruimer) fiscaal transitiekader aangereikt krijgen dan in sectoren met kortere dienstverbanden en/of kleinere salarisstijgingen. Dit ter voorkoming van overcompensatie, ten dele gefinancierd uit overheidsmiddelen.

7. Hoe kijkt het AG aan tegen de transitie van premieovereenkomsten

Wij verwijzen hiervoor naar ons eerdere rapport en onze notitie van 29 juni jl. (punt 4).

Wanneer men de leeftijdsafhankelijke premie bewust als individuele looncomponent ziet, en oudere werknemers dus meer beloont dan jongere (via een premiestaffel), dan is geen noodzaak voor een compensatie vanwege een herverdeling. Wel zal aan oudere werknemers mogelijk een extra salariscomponent verstrekt moeten worden in plaats van pensioenpremie, door overgang naar een (voor hen lager) premieniveau.

Wanneer men de pensioenpremie binnen een onderneming als doorsnee aanmerkt in plaats van individueel, brengt een premieovereenkomst dezelfde problematiek met zich mee als een uitkeringsovereenkomst.

Wat betreft de begrenzing van fiscale ruimte bij de overgang naar een nieuw stelsel verwachten wij voor dit type regelingen geen complicaties. Momenteel wordt bij premieovereenkomsten de premieruimte bepaald door fiscale staffels. Deze staffels mogen gebaseerd worden op dezelfde rente als uitkeringsovereenkomsten (circa 1,1% per 1 januari 2017), maar in de praktijk wordt hier slechts beperkt invulling aan gegeven. Vrijwel alle premiestaffels zijn gebaseerd op 3% of (doorgaans bij oudere pensioenovereenkomsten) op 4% rekenrente. Ten opzichte van uitkeringsovereenkomsten is de financieringsruimte daarmee veel krapper, alleen al door de rekenrente scheelt dit momenteel circa 50%. Daarnaast is er in uitkeringsovereenkomsten ook nog voorzien in een solvabiliteitsopslag. Zelfs de staffelpercentage bij de hoogste leeftijdscategorie zijn hiermee passend binnen de (ongedempte) ruimte van uitkeringsovereenkomsten. Een versoering van het fiscaal kader bij uniformering naar een zodanig kader dat premieovereenkomsten hierdoor beperkt zouden moeten worden, lijkt ons dan ook niet waarschijnlijk.

8. Geleidelijke transitie naar het nieuwe contract

Gesteld is dat het om uitvoeringstechnische redenen wenselijk is dat pensioenfondsen gespreid over een periode van enige jaren de transitie kunnen maken. Voor in te gaan op de implicaties daarvan merken wij op dat die uitvoeringstechnische redenen volgens het AG meest waarschijnlijk gerelateerd zijn aan de overgang naar een nieuw contract, en in mindere mate met de afschaffing van de doorsneesystematiek. Als een uitkeringsovereenkomst met degressieve opbouw juridisch mogelijk is, kunnen afschaffing doorsneesystematiek en overgang naar een nieuw contract technisch gesproken op verschillende momenten plaatsvinden. De afwijkende fiscale kaders die gelijktijdig naast elkaar ontstaan als niet voor alle regelingen gelijktijdig de doorsneesystematiek wordt afgeschaft, en de arbeidsmarkteffecten die daarvan het gevolg kunnen zijn, zijn een argument om afschaffing doorsneesystematiek wel voor alle regelingen op hetzelfde moment in de tijd plaats te laten vinden. Een mogelijk zwaarderwegend argument daartegen is echter dat de effecten van afschaffing doorsneesystematiek en wijziging contractsvorm voor groepen deelnemers compenserende effecten kunnen hebben, zodat het met het oog op eventuele compensaties wenselijk is beide tegelijkertijd plaats te laten vinden.

Precieze antwoorden op de gestelde vragen over de gevolgen van een geleidelijke transitie voor de rekenregels kunnen pas gegeven worden als bekend is of een degressieve opbouwstaffel is toegestaan, hoe de premiestaffel eruit ziet, hoe vaak staffels worden herijkt, of compensatie mag plaatsvinden op een fonds specifieke staffel enzovoort.

Afgezien van de implementatieperiode is het de vraag of eventuele compensatie in 1 keer wordt berekend en verleend óf gefaseerd wordt verleend en/of berekend. Het lijkt voor de hand te liggen dat fondsen de mogelijkheid wordt geboden om gedurende een (korte) periode compensaties te berekenen en verlenen.

Het AG stelt voor dat maatwerk wordt geboden aan de fondsen om binnen een bepaalde bandbreedte compensatie toe te kennen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een totaal fiscaal budget van maximaal 1 jaarpremie dat een fonds maximaal kan inzetten eventueel gespreid over een periode van bijvoorbeeld maximaal 10 jaar. De timing en keuze van de parameters lijkt daarom iets dat niet op voorhand landelijk vastgelegd hoeft te worden. Bovendien is de link met marktomstandigheden wellicht niet heel groot omdat compensatie mogelijk wordt gebaseerd op lange termijn parameters. De compensatie heeft immers betrekking op pensioenopbouw in de komende decennia.