

Arbeidsvorm neutrale pensioenopbouw

Doordat de regelgeving omtrent de opbouw van een ouderdagsvoorziening voor werknemers verschilt van die voor zelfstandigen, bouwen zelfstandigen minder pensioen op dan werknemers. Bij een systeem dat qua arbeidsvorm neutraal is voor de opbouw van de ouderdagsvoorziening kan de zelfstandige dezelfde financiële ruimte krijgen om pensioen op te bouwen als de werknemer.

**HERMAN
KAPPELLE**

*Bijzonder hoog-
leraar aan de Vrije
Universiteit Amster-
dam en directeur
Aegon Adfis*

Het Nederlandse stelsel voor ouderdagsvoorzieningen bestaat uit drie pijlers. Doordat de wet- en regelgeving voor de tweede pijler verschilt van die voor de derde, maakt het wat betreft de mogelijkheden om een ouderdagsvoorziening op te bouwen veel uit of je werknemer of zelfstandige bent. Zelfstandigen zijn voor hun ouderdagsvoorziening immers aangewezen op de derde pijler. Wat zijn de belangrijkste knelpunten bij de opbouw van een ouderdagsvoorziening voor zelfstandigen? En hoe kan de fiscale ruimte voor het opbouwen van een ouderdagsvoorziening in de tweede en derde pijler gelijkgetrokken worden, zodat er een arbeidsvorm-neutrale pensioen ontstaat?

PENSIOEN VOOR ZZP'ERS

Zelfstandigen bouwen beperkt pensioen op. Het Ministerie van SZW (2013) heeft dit in samenwerking met de ministeries van Financiën en Economische zaken onderzocht.

De nog niet gepensioneerde zzp'ers die meer dan vijftien uur per week aan hun onderneming besteden, vormen een groep van ongeveer 400.000 mensen. Tussen de 55.000 en 65.000 mensen uit deze groep bouwen in het geheel geen pensioen op. Een groot gedeelte hiervan (17 tot 25 procent) krijgt na pensionering minder dan vijftig procent van het huidige bruto-jaarinkomen. De pensioensituatie van een kwart van de zzp'ers is aanzienlijk slechter dan die van de werknemers. Zelfstandigen benutten de huidige fiscale mogelijkheden niet maximaal. Qua omvang en vormgeving vormen de fiscale faciliteiten voor ouderdagsvoorzieningen volgens de onderzoekers dan ook geen beperking voor de pensioenopbouw van zelfstandigen, ook niet vergeleken met die van werknemers.

ZZP Barometer (2014) heeft onderzocht hoeveel zzp'ers hun pensioen naar eigen zeggen goed hebben geregeld. Dit daalde in een jaar tijd van 52 naar 47,9 procent. Volgens dit onderzoek bouwt ruim de helft van de zzp'ers helemaal geen pensioen op. Hoge kosten en het gebrek aan financiële middelen voor pensioenopbouw zijn de grootste knelpunten. In 2013 gaf de zzp'er die wel pensioen opbouwt hieraan gemiddeld 4711 euro uit.

Naar aanleiding van het voornemen om een pensioenfonds voor zzp'ers op te zetten, hield beoogd uitvoerder Loyalis (2014) een onderzoek onder 3.700 leden van de samenwerkende zzp-organisaties Zelfstandigen Bouw, Stichting ZZP Nederland, PZO-ZZP en FNV Zelfstandigen. Uitgangspunt was daarbij een zzp-pensioenfonds met vrijwillige deelname, waarin de ingelegde gelden collectief zullen worden beheerd en dat een flexibele inleg kent. De hoogte van de pensioenuitkeringen is afhankelijk van de beleggingsresultaten minus de uitvoeringskosten. Ongeveer zestig procent van de respondenten geeft aan vrijwel zeker te gaan deelnemen aan deze regeling. Voor tien procent is dat zelfs helemaal zeker. Twee derde van de geïnteresseerden zegt jaarlijks een variabel bedrag te willen storten dat afhankelijk is van hun omzet. Bijna zeventien procent wil jaarlijks het volledige bedrag van de fiscale ruimte storten en twaalf procent stort liever jaarlijks een vast bedrag naar keuze. Gemiddeld verwacht de geïnteresseerde zzp'er 4.200 euro per jaar te kunnen storten. Een kwart denkt meer in te leggen. Het gemiddelde jaarlijkse pensioeninkomen dat zzp'ers via de nieuwe regelingen willen opbouwen, bedraagt 31.000 euro. In combinatie met andere vormen van pensioenopbouw is het beoogde totale bedrag aan oudedagsvoorziening 42.000 euro.

VERSCHILLEN TWEDE EN DERDE PIJLER

Het maakt voor de mogelijkheden om een oudedagsvoorziening op te bouwen nogal wat uit of je werknemer (tweede pijler) of zelfstandige (derde pijler) bent (Kappelle, 2014). Dit geldt niet alleen voor de fiscale ruimte, maar ook wat betreft de vorm en voorwaarden. Bij een arbeidsvorm neutrale pensioenopbouw zijn deze verschillen er niet.

Het begrip pensioenregeling vinden we in artikel 18 van de Wet op de loonbelasting 1964 (Wet LB 1964). Een pensioenregeling in de tweede pijler kan bestaan uit een ouderdomspensioen, een partnerpensioen, een wezenpensioen of een arbeidsongeschiktheidspensioen. Het begrip lijfrente is gedefinieerd in de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001). Een lijfrente in de derde pijler is een oudedagslijfrente, een nabestaandenlijfrente, of een tijdelijke oudedagslijfrente.

Lijfrenten en pensioenen kennen overeenkomsten, maar ook de nodige verschillen. Ze zijn dan ook zeker niet onderling uitwisselbaar. De overeenkomst is dat het in beide gevallen gaat om onderhoudsvoorzieningen: voorzieningen voor de oude dag of de nabestaanden.

Juridische basis

Het grootste principiële verschil is dat een pensioen in de zin van de Pensioenwet is gebaseerd op een pensioenregeling die deel uitmaakt van de arbeidsvoorwaarden tussen werkgever en werknemer. Dat betekent onder andere dat de werkgever de verzekeringnemer is van de pensioenverzekering en de verschuldigde premie voldoet aan de pensioenuitvoerder, en dat is ook juridisch zo. Dat de werknemer op grond van de arbeidsovereenkomst een deel van de premie voor zijn

Het maakt voor de mogelijkheden om een oudedagsvoorziening op te bouwen nogal wat uit of je werknemer of zelfstandige bent

rekening neemt, doet daar niks aan af. Uitvoerders van een pensioen in de zin van de Pensioenwet kunnen alleen pensioenfondsen, levensverzekeraars en premiepensioeninstellingen zijn. Een lijfrente in de zin van de Wet IB 2001 is een particuliere verzekering die niets te maken heeft met de arbeidsverhouding. De particulier is dan ook zelf de verzekeringnemer en hij betaalt zelf de premie aan de uitvoerder: een verzekeraar, een bank of een beleggingsinstelling.

Verzekeringsvormen

Zowel het ouderdomspensioen als de oudedagslijfrente voorziet in een levenslange uitkering ter verzorging van de oudedag. Indien er sprake is van een tijdelijke oudedagslijfrente, lijfrentespaarrekening of lijfrentebeleggingsrecht is de uitkering niet levenslang. De tijdelijke oudedagslijfrente heeft een looptijd van ten minste vijf jaar. De uitkering uit hoofde van een lijfrentespaarrekening of een lijfrentebeleggingsrecht vindt plaats zo lang er saldo is op de rekening, uitgaande van een looptijd tot twintig jaar na de AOW-ingangsdatum. Is het saldo uitgeput terwijl de gerechtigde nog in leven is, dan stoppen de uitkeringen. Overlijdt de gerechtigde voordat het volledige saldo is uitgekeerd, dan komen zijn erfgenamen in aanmerking voor de uitkering.

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

Het nabestaandenpensioen bestaat uit het partnerpensioen en het wezenpensioen. Het partnerpensioen gaat in ten gevolge van het overlijden van de (gewezen) werknemer en dient ter verzorging van de echtgenoot of gewezen echtgenoot, dan wel van degene met wie hij duurzaam een gemeenschappelijke huishouding voert of heeft gevoerd en met wie er geen bloed- of aanverwantschap in de eerste graad bestaat. Het wezenpensioen gaat ook in ten gevolge van het overlijden van de (gewezen) werknemer en dient ter verzorging van zijn kinderen of pleegkinderen die de leeftijd van dertig jaar nog niet hebben bereikt. De nabestaandenlijfrente gaat in ten gevolge van het overlijden van de verzekeringnemer of zijn partner. Het nabestaandenpensioen is een inkomensvoorziening. Dat wil zeggen dat de aanspraak erop is gericht om verlies van inkomen uit werk op te vangen. Voor de nabestaandenlijfrente geldt deze voorwaarde niet. De uitkeringen kunnen ook ingaan als de partner van de verzekeringnemer overlijdt.

Kring van gerechtigden

Het verzorgingsprincipe van pensioen kenmerkt zich doordat de kring van gerechtigden voor de uitkering beperkt is tot de (gewezen) werknemer, zijn (gewezen) partner(s) en zijn pensioengerechtigde kinderen. Anderen komen alleen “in uitzonderlijke gevallen van restbegunstiging” in aanmerking. Daarvan is alleen sprake in de opbouwfase en dan nog alleen voor werknemers met een partner. Zowel bij de lijfrentespaarrekening en het lijfrentebeleggingsrecht als bij de nabestaandenlijfrente mogen de uitkeringen ten gevolge van overlijden toekomen aan elke (willekeurige) begunstigde die de verzekeringnemer heeft aangewezen. Dat hoeft dus niet per definitie iemand te zijn die door het overlijden inkomensverlies lijdt. Ook een begunstigde met wie geen huwelijk of duurzaam samenlevingsverband bestaat, komt in aanmerking. De begunstiging voor een nabestaandenlijfrente is dus ruimer dan voor een nabestaandenpensioen.

Uitkeringsvormen

Een lijfrente is een aanspraak op een vaste en gelijkmatige uitkering. Gelijkmatic wil zeggen dat de uitkeringen elkaar met regelmatige tussenpozen (per maand, kwartaal of jaar) moeten opvolgen. Daarin verschilt een lijfrente niet van pensioen. ‘Vast’ wil zeggen dat de hoogte van de uitkeringen in beginsel steeds hetzelfde is. Uitzondering hierop is indexering op basis van een aan de invloed van de ontvanger

onttrokken criterium, zoals bijvoorbeeld het consumentenprijsindexcijfer of een vast percentage. De Wet IB 2001 verstaat de aanspraken op winstuitkeringen die verband houden met een lijfrente, mede onder het begrip lijfrente. Door dergelijke winstdelingen, die van jaar tot jaar kunnen verschillen, kan er feitelijk sprake zijn van een fluctuerende uitkering. Dat is toegestaan, als de basisuitkering maar vast is. Een pensioen hoeft in beginsel niet te voorzien in een vaste uitkering. Op grond van artikel 63 Pensioenwet kan de hoogte van een pensioen na ingang variëren, mits de laagste uitkering niet minder bedraagt dan 75 procent van de hoogste uitkering en de mate van variatie uiterlijk op de pensioendatum wordt vastgesteld.

Premies

De fiscaal maximale premie voor een pensioenregeling is afhankelijk van leeftijd. Het uitgangspunt daarbij is een pensioen – inclusief AOW – van 75 procent van het gemiddelde salaris, op te bouwen in veertig jaar en ingaande op de 67-jarige leeftijd. De premie die nodig is om dit pensioenresultaat te bereiken, is ofwel een percentage van het pensioengevend inkomen (bij een eindloon- of een middelloonregeling), ofwel een beschikbare premie waarmee de werknemer bij een gemiddeld carrièreverloop eenzelfde pensioenresultaat bereikt. In beide gevallen is er sprake van een premie die stijgt naarmate de werknemer ouder wordt. De fiscaal maximale lijfrentepremie is daarentegen onafhankelijk van de leeftijd. Ze bedraagt (voor 2015) in beginsel 13,8 procent van het Box 1-inkomen (inkomen uit werk en woning) verminderd met een bedrag in verband met de AOW. Als er sprake is van pensioenopbouw in de tweede pijler, vermindert dit de aftrek in de derde pijler. Dat is ook logisch, want de derde pijler dient ervoor om een pensioentekort te compenseren. Omdat de maximale lijfrentepremie onafhankelijk is, is de ruimte voor de opbouw van een oudedagsvoorziening voor jongeren groter in de derde pijler, en voor ouderen groter in de tweede pijler. Het omslagpunt ligt rond de 45-jarige leeftijd.

ARBEIDSVORM-NEUTRAAL

Op basis van het principe van arbeidsvormneutraliteit moeten de tweede en derde pijler eenzelfde fiscale ruimte bieden voor zowel werknemers als zelfstandigen. Hierbij past, vanuit de gedachte van toegankelijkheid, een stelsel voor oudedagsvoorzieningen waarbij de bepaling van deze ruimte wordt gebaseerd op de systema-

tiek van een middelloonregeling in de tweede pijler.

De reden om te kiezen voor een middelloonstelsel is dat een dergelijk stelsel op een meer zuivere wijze de fiscale ruimte bepaalt dan een stelsel dat is gebaseerd op beschikbare premies. Bij het vaststellen van de – op basis van het zogenaamde ‘staffelbesluit’ voorgeschreven – beschikbarepremiestaffels zijn immers keuzes gemaakt bij de gehanteerde uitgangspunten. Keuzes impliceren subjectiviteit en afhankelijkheid van het moment van die keuzes, zoals dat met name geldt voor de rentevoet. Bij een aansprakenstelsel is daarvan geen sprake. Een andere belangrijke overweging is dat inmiddels ruim tachtig procent van de deelnemers aan een pensioenregeling in de tweede pijler een middelloonregeling heeft. Het voorgestelde stelsel bestaat uit één systeem voor de bepaling van de fiscale ruimte, die bij gelijke leeftijd gelijk is in zowel de tweede als de derde pijler.

De methodiek van het voorgestelde stelsel is de volgende. Het systeem om de fiscale ruimte te bepalen is gebaseerd op een middelloonregeling met 1,875 procent pensioenopbouw per dienstjaar, ingaande op 67 jaar. De fiscale ruimte wordt als volgt bepaald:

$$\text{Premie jaarruimte } (J) = \text{premiegrondslag } (P) \times 1,875 \text{ procent} \times \text{factor } (X) \quad (1)$$

De premiegrondslag sluit aan bij het begrip uit artikel 3.127, lid 3 Wet IB 2001. De factor X vertaalt de pensioenopbouw in een jaar naar een fictieve premie. Deze factor is de omgekeerde factor van de factoren van de tabel in artikel 15, lid 2, onder a Uitvoeringsbesluit inkomstenbelasting 2001. In tabel 1 is aangegeven hoe groot de factor X is in de diverse leeftijdscohorten.

Door middel van deze formule stellen we een jaarlijkse maximale fiscale ruimte vast voor de tweede en derde pijler, vertaald in een eenmalige premie (inkoopsom). De ruimte in de derde pijler bedraagt de jaarlijkse maximale fiscale ruimte verminderd met de in dat jaar gebruikte ruimte in de tweede pijler. De in enig jaar niet benutte ruimte gaat nooit verloren en kan tot uiterlijk de pensioendatum vooruit worden geschoven in de tijd. Teneinde recht te doen aan het uitgangspunt dat voor de niet benutte ruimte ook in latere jaren een even grote oudedagsvoorziening kan worden aangekocht, wordt de niet benutte ruimte opererend met bijvoorbeeld vier procent per jaar.

De anticumulatiebepaling blijft gehandhaafd: als een verbetering van een aanspraak ingevolge een pensioenregeling een pensioentekort compenseert waar-

voor in een eerder stadium lijfrentepremies in aanmerking zijn genomen, is er sprake van negatieve uitgaven voor inkomensvoorzieningen.

Dit voorstel laat het driepijlersysteem intact. Werknemers blijven pensioen opbouwen in de tweede pijler, zelfstandigen lijfrenten in de derde pijler. Er is dan ook geen sprake van een majeure systeemwijziging. Het grote voordeel van het voorgestelde stelsel is echter de arbeidsvormneutraliteit. Hierdoor hebben werknemers en zelfstandigen met hetzelfde inkomen ook dezelfde fiscale ruimte om een oudedagsvoorziening op te bouwen. Verder verandert er fiscaal en juridisch niets. Niet voor de werknemers, niet voor de zelfstandigen en niet voor de overheid. Voor zover het voorstel al budgettaire consequenties heeft, kunnen we die neutraliseren door het opbouwpercentage aan te passen waarop de fiscale ruimte is gebaseerd.

UITWERKING

Op basis van de beschreven systematiek kan iedere belastingplichtige zijn jaarruimte berekenen. Die is dan gelijk voor een werknemer of een zelfstandige die hetzelfde verdienen.

Voorbeeld 1

Iemand van veertig jaar heeft een persoonlijk inkomen van 40.000 euro. De AOW-franchise op basis van de AOW-uitkeringvooreengehuwde bedraagt 13.449 euro (2014). Zijn premiegrondslag is dus 26.551 euro; 1,875

Factor X in diverse leeftijdscohorten

TABEL 1

Indien de belastingplichtige bij het begin van het kalenderjaar:	Factor X
15 jaar of ouder, maar jonger dan 20 is	2,78
20 jaar of ouder, maar jonger dan 25 is	3,33
25 jaar of ouder, maar jonger dan 30 is	4,00
30 jaar of ouder, maar jonger dan 35 is	4,76
35 jaar of ouder, maar jonger dan 40 is	5,88
40 jaar of ouder, maar jonger dan 45 is	7,14
45 jaar of ouder, maar jonger dan 50 is	8,33
50 jaar of ouder, maar jonger dan 55 is	10,00
55 jaar of ouder, maar jonger dan 60 is	12,50
60 jaar of ouder, maar jonger dan 65 is	14,29

procent hiervan is 498 euro. De factor waarmee dit bedrag moet worden vermenigvuldigd, is gezien de leeftijd 7,14 (tabel 1). Zijn jaarruimte bedraagt dus 3555 euro. Deze jaarruimte kan ingezet worden in de tweede of de derde pijler. In de tweede pijler kan er sprake zijn van een salaris-diensttijdregeling of een beschikbare premie regeling. Als er sprake is van een salaris-diensttijdregeling dan trekken we de pensioenopbouw in het desbetreffende jaar af van 1,875 procent van de premiegrondslag, en vermenigvuldigen we het restant vervolgens met de factor om de jaarruimte voor de derde pijler te bepalen. Als er sprake is van een premieovereenkomst, berekenen we eerst op de hiervoor beschreven wijze de totale jaarruimte. Hiervan wordt de in de tweede pijler verschuldigde beschikbare premie afgetrokken om de jaarruimte in de derde pijler te bepalen. In de volgende voorbeelden wordt dit nader uitgewerkt.

Voorbeeld 2

De belastingplichtige uit voorbeeld 1 heeft bij zijn werkgever een pensioenregeling op basis waarvan hij 1,75 procent van zijn pensioengrondslag per dienstjaar opbouwt. De pensioenregeling kent een franchise op basis van de AOW-uitkering voor een ongehuwde (voor 2014 is dat 19.619 euro). Uit hoofde van deze pensioenregeling bouwt hij in de tweede pijler 1,75 procent van $(40.000 / 19.619) = 357$ euro aan ouderdomspensioen per jaar op. Op basis van 1,875 procent en een franchise op basis van de AOW-uitkering voor een ongehuwde, zou dit 498 euro kunnen zijn. In de derde pijler heeft deze belastingplichtige dus nog een jaarruimte van $(498 - 357) \times 7,14$ (tabel 1) = 1.007 euro.

Voorbeeld 3

De belastingplichtige uit voorbeeld 1 heeft bij zijn werkgever een premieovereenkomst op grond waarvan hij 10,2 procent van zijn pensioengrondslag aan beschikbare premie krijgt. Ook in deze pensioenregeling is de franchise 19.619 euro. Zijn beschikbare premie bedraagt dus 10,2 procent van $(40.000 - 19.619) = 2079$ euro. De totale jaarruimte bedraagt 3555 euro zoals voorbeeld 1 liet zien; er resteert dus 1476 euro aan jaarruimte voor de derde pijler.

Een in enig jaar niet benut gedeelte blijft tot aan de pensioendatum beschikbaar als inhaalruimte. De Belastingdienst houdt per belastingplichtige bij welk bedrag beschikbaar is als inhaalruimte, op dezelfde wijze zoals dit nu reeds gebeurt bij de oudedagsreserve. De inkomensgegevens die daarvoor nodig zijn, zijn bij de Belastingdienst bekend, evenals het bedrag dat van de lijfrentepremie is afgetrokken. De pensioenuitvoerders geven de gegevens van de pensioenregeling jaarlijks aan de Belastingdienst door.

CONCLUSIES

Op dit moment verschilt de regelgeving van een oudedagsvoorziening voor werknemers van die voor zzp'ers, zowel civielrechtelijk als fiscaalrechtelijk. Zzp'ers bouwen minder pensioen op dan werknemers. Dat komt enerzijds doordat ze soms daarvoor minder financiële mogelijkheden hebben, maar anderzijds doordat de fiscale ruimte voor zzp'ers vanaf ongeveer 45 jaar minder is dan die voor werknemers. Voor zover zzp'ers al voldoende financiële middelen hebben om een adequate oudedagsvoorziening op te bouwen, zal dit doorgaans het geval zijn op latere leeftijd. Door het invoeren van een arbeidsvorm-neutraal systeem voor de opbouw van oudedagsvoorzieningen krijgt de zzp'er in ieder geval dezelfde financiële ruimte om pensioen op te bouwen als de werknemer. Of en in hoeverre hij daar gebruik van maakt, is zijn eigen afweging. Daar is hij tenslotte ondernemer voor.

LITERATUUR

- Kappelle, H.M. (2014) Netto lijfrente in de tweede pijler, *contradictio in terminis*. *Weekblad Fiscaal recht*, 7049, 650–658.
- Loyalys (2014) *Grote interesse in pensioenregeling zzp'ers*. Persbericht op www.loyalis.nl, 9 september.
- Ministerie van SZW (2013) *Pensioen van zelfstandigen: onderzoek naar de oorzaken van beperkte pensioenopbouw van zelfstandigen en mogelijke oplossingsrichtingen hiervoor*. Den Haag: Ministerie van SZW, Ministerie van Financiën en Ministerie van Economische Zaken.
- ZZP Barometer (2014) *Meerderheid zelfstandigen bouwt geen pensioen op*. Themaportrapport op www.zzpbarometer.nl, 3 april.