

Belastinguitgaven voor tweedepijlerpensioenen in België

Een analyse van de omvang van de
overheidssubsidies voor werknemers
en zelfstandigen

Mei 2021

Hans Peeters (Federaal Planbureau)

Joy Schols (CeSO, KU Leuven)

Belliardstraat 14-18
1040 Brussel

e-mail: contact@plan.be
<https://www.plan.be>

Federaal Planbureau

Het Federaal Planbureau (FPB) is een instelling van openbaar nut die beleidsrelevante studies en vooruitzichten maakt over economische, socio-economische en milieuvraagstukken. Daarnaast bestudeert het de integratie van die vraagstukken in een context van duurzame ontwikkeling. Het stelt zijn wetenschappelijke expertise onder meer ter beschikking van de regering, het Parlement, de sociale gesprekspartners, nationale en internationale instellingen.

De werkzaamheden van het FPB worden steeds gekenmerkt door een onafhankelijke benadering, transparantie en aandacht voor het algemeen welzijn. De kwaliteit van de gegevens, een wetenschappelijke methodologie en de empirische geldigheid van de analyses staan daarbij centraal. Tot slot zorgt het FPB voor een ruime verspreiding van de resultaten van zijn werkzaamheden en draagt zo bij tot het democratisch debat.

Het Federaal Planbureau is EMAS en Ecodynamische Onderneming (drie sterren) gecertificeerd voor zijn milieubeheer.

<https://www.plan.be>

e-mail: contact@plan.be

Overname wordt toegestaan, behalve voor handelsdoeleinden, mits bronvermelding.

Verantwoordelijke uitgever: Philippe Donnay

Wettelijk depot: D/2021/7433/7

Federaal Planbureau
Belliardstraat 14-18, 1040 Brussel
tel.: +32-2-5077311
e-mail: contact@plan.be
<https://www.plan.be>

Belastinguitgaven voor tweedepijlerpensioenen in België

Een analyse van de omvang van de overheidssubsidies voor werknemers en zelfstandigen

Mei 2021

Hans Peeters (Federaal Planbureau), Joy Schols (CeSO, KU Leuven) *

Deze versie vervangt de versie gepubliceerd op 11 mei 2021. De nieuwe versie corrigeert de berekening van de belastinginkomsten uit (fictieve) tweedepijlerrentes en houdt rekening met stortingen voor het aanvullend pensioen voor zelfstandige bedrijfsleiders die zijn aangegeven op het niveau van het pensioenplan.

Abstract - Het debat rond de betaalbaarheid van de pensioenen verengt zich grotendeels tot de wettelijke pensioenen, terwijl de betaalbaarheid van de steeds belangrijker wordende aanvullende pensioenen nauwelijks aandacht krijgt. Nochtans heeft een toename van deze pensioenen, net als die van de wettelijke pensioenen, belangrijke gevolgen voor de overheidsfinanciën. De reden hiervoor is dat aanvullende pensioenen van een (para)fiscaal gunstregime genieten, wat leidt tot minder belastinginkomsten voor de overheid (ook aangeduid met de term belastinguitgaven). In deze paper berekenen we voor de eerste keer de totale impact van de parafiscale en fiscale subsidiëring van tweedepijlerpensioenen op de overheidsfinanciën.

Jel Classification - H29 Other, J32 Nonwage Labor Costs and Benefits; Private Pension

Keywords - Pensions, Tax revenue, Ageing

* De auteurs bedanken Wim Coumans, Paul Roels, Ann Van den Troost en Wim van Oorschot voor hun feedback op deze working paper.

Inhoudstafel

Synthese	1
Synthèse	2
Executive summary	3
Inleiding.....	4
1. Wat zijn belastinguitgaven?	6
2. Bestaand onderzoek in België.....	8
3. Methodologie	10
3.1. Het algemeen stelsel	10
3.2. Meten van belastinguitgaven	11
4. (Para)fiscaliteit van het voordelig en algemeen stelsel	16
4.1. (Para)fiscaliteit van het voordelig stelsel	16
4.1.1. Regelingen voor werknemers	16
4.1.2. Regelingen voor zelfstandigen	19
4.2. (Para)fiscaliteit van het algemeen stelsel	22
4.2.1. Behandeling van het beroepsinkomen	22
4.2.2. Behandeling van de interesten	23
4.3. Synthesetabel	24
5. De budgettaire kosten van aanvullende pensioenen voor werknemers	26
5.1. De methode van de ontvangstenverliezen	26
5.1.1. Belastinguitgaven op de stortingen	26
5.1.2. Belastinguitgaven op de interesten	29
5.1.3. Inkomsten op de uitkeringen	30
5.1.4. Totale belastinguitgaven voor werknemers	33
5.2. De methode van de ontvangstenwinsten	34
5.2.1. Belastinguitgaven op de stortingen	34
5.2.2. Totale belastinguitgaven voor werknemers	35
6. De budgettaire kosten van aanvullende pensioenen voor zelfstandigen	36
6.1. Belastinguitgaven op de stortingen	36
6.1.1. Belastinguitgaven op de VAPZ-stortingen	36
6.1.2. Belastinguitgaven op de stortingen voor bedrijfsleiders	39
6.1.3. Belastinguitgaven op de stortingen voor een POZ	40
6.1.4. Belastinguitgaven op de stortingen: berekening	41

6.2. Belastinguitgaven op de interesten	41
6.2.1. Interesten op de reserves in het voordelig stelsel	41
6.2.2. Belastingpercentage op interesten in het algemeen stelsel	41
6.2.3. Belastinguitgaven op de interesten: berekening	42
6.3. Inkomsten op de uitkeringen	42
6.3.1. Uitkeringen in het voordelig stelsel	42
6.3.2. Belastingpercentage op de uitkeringen in het voordelig stelsel	42
6.3.3. Inkomsten op de uitkeringen: berekening	44
6.4. Totale belastinguitgaven voor zelfstandigen	44
7. Sensitiviteitsanalyses	45
7.1. Datahypotheses	45
7.2. Keuze van het algemeen stelsel	47
8. Besluit	49
Referentielijst	52

Lijst van tabellen

Tabel 1	Synthesetabel van de verschilpunten tussen de (para)fiscaliteit van het voordelig en het algemeen stelsel in 2018.....	25
Tabel 2	Totale belastinguitgaven voor aanvullende pensioenen van werknemers volgens de methode van de ontvangstenverliezen, 2018.....	33
Tabel 3	Totale belastinguitgaven voor aanvullende pensioenen van werknemers volgens de methode van de ontvangstenwinsten, 2018	35
Tabel 4	Gemiddelde storting voor en aantal aangeslotenen bij het VAPZ, een aanvullend pensioen bedrijfsleiders en de POZ, per geslacht en leeftijdsgroep, 2018	37
Tabel 5	Totale belastinguitgaven voor aanvullende pensioenen van zelfstandigen volgens de methode van de ontvangstenverliezen, 2018.....	44
Tabel 6	Sensitiviteitsanalyse van de datahypotheses voor het berekenen van de belastinguitgaven voor werknemers volgens de twee gebruikte methodes, 2018	46
Tabel 7	Sensitiviteitsanalyse van de datahypotheses voor het berekenen van de belastinguitgaven voor zelfstandigen, 2018.....	47
Tabel 8	Sensitiviteitsanalyse van de keuze van het algemeen stelsel op de belastinguitgaven voor werknemers volgens de twee gebruikte methodes, 2018	48
Tabel 9	Sensitiviteitsanalyse van de keuze van het algemeen stelsel op de belastinguitgaven voor zelfstandigen, 2018.....	48

Synthese

Om aanvullende pensioenen te promoten, worden deze sinds jaar en dag (para)fiscaal bevoordeeld. In grote lijnen ziet dit voordeel er als volgt uit. Een storting in een aanvullend pensioenproduct wordt minder belast dan eenzelfde bedrag dat wordt uitgekeerd als beroepsinkomen en dat vervolgens wordt belegd in een standaard spaarproduct. Ook de interesten die worden gegenereerd op de opgebouwde reserves zijn vrijgesteld van belasting terwijl die van een standaard spaarproduct wel worden belast. Iemand die een deel van zijn nettoloon opzijzet voor de oude dag zal dus minder reserves opbouwen dan iemand die dit doet via een aanvullende pensioenregeling. Bij opname van het aanvullend pensioen is er wel een belasting terwijl het opnemen van opgespaard geld belastingvrij is. Deze belasting bij opname compenseert deels – maar zeker niet volledig – het (para)fiscale voordeel van aanvullende pensioenen tijdens de opbouwfase.

Het toekennen van (para)fiscale voordelen voor aanvullende pensioenopbouw leidt voor de overheid tot minderontvangsten. Omdat deze minderontvangsten vergelijkbaar zijn met bijkomende uitgaven, worden ze in de literatuur aangeduid als belastinguitgaven (*tax expenditures*). Tot nog toe was er onvoldoende geweten over de omvang van de belastinguitgaven voor de tweede pensioenpijler. Deze working paper brengt hierin verandering en geeft voor de eerste keer – op vraag van de beleidsce van de Minister van Pensioenen – een volledig overzicht van de budgettaire kosten voor aanvullende pensioenen uit de tweede pijler. De belastinguitgaven voor de derde pensioenpijler (met onder meer het pensioensparen) worden niet berekend.

Als tweedepijlerpensioenen zouden worden belast volgens het algemeen belastingstelsel en dit geen impact zou hebben op het totale bedrag van de storting, dan zou dit de overheid in 2018 zo'n 3,50 miljard euro aan extra inkomsten hebben opgeleverd: 2 miljard euro bij werknemers en 1,50 miljard euro bij zelfstandigen. Stel dat het niet langer toekennen van de belastingvoordelen wel een impact heeft op het gedrag van werkgevers en zij de hogere belasting zouden compenseren door een lager bedrag te storten voor hun werknemers (zodat hun totale loonkosten dezelfde blijven), dan dalen de belastinguitgaven voor werknemersregelingen van 2 miljard euro naar 1,47 miljard euro. Afhankelijk van de gehanteerde meetmethode wordt het totaal aan belastinguitgaven voor de tweede pensioenpijler bijgevolg geraamd op 3,50 miljard euro of 2,97 miljard euro in 2018.

De getoonde bedragen zijn niet in steen gebeiteld maar worden daarentegen beïnvloed door methodologische keuzes en door een aantal hypothesen die worden gemaakt omwille van onvolledige gegevens. Toekomstig onderzoek kan deze studie dan ook verfijnen en uitbreiden op vier domeinen. Ten eerste moet de in deze studie gebruikte kasstroombenadering worden aangevuld met de actuele waarde benadering. Ten tweede neemt toekomstig onderzoek idealiter ook de derde pijler op in de berekeningen. Verder onderzoek dient zich, ten derde, te baseren op specifiek aangevraagde microdata zodat de resultaten minder afhankelijk zijn van de gehanteerde hypothesen. Ten slotte worden de in deze paper getoonde macroberekeningen best aangevuld met analyses op microniveau. We weten dat aanvullende pensioenen erg ongelijk verdeeld zijn. De vraag is hoe zich dat vertaalt naar ongelijkheid in de toegekende belastingvoordelen.

Synthèse

Les pensions complémentaires bénéficient depuis des années d'un régime (para)fiscal avantageux visant à les promouvoir. En bref, un versement dans un produit de pension complémentaire est moins imposé que le même montant versé au titre de revenu professionnel puis investi dans un produit d'épargne standard. De plus, les intérêts générés par les réserves constituées sont exonérés, contrairement à ceux d'un produit d'épargne standard. Quelqu'un qui épargne une partie de son salaire net pour ses vieux jours constituera donc moins de réserves que celui qui le fait par le biais d'un régime de pension complémentaire. Une taxe est prélevée lors du versement de la pension complémentaire, alors que les retraits d'épargne sont exonérés, mais ce prélèvement à la sortie ne compense qu'en partie – et certainement pas totalement – l'avantage (para)fiscal à la constitution des pensions complémentaires.

L'octroi d'avantages (para)fiscaux à la constitution de pensions complémentaires amoindrit les recettes publiques. Comme ces moindres recettes s'apparentent à des dépenses supplémentaires, elles sont désignées dans la littérature sous le vocable de dépenses fiscales (*tax expenditure*). On s'est peu intéressé à ce jour à l'ampleur des dépenses fiscales pour le deuxième pilier de pension. Ce working paper, réalisé à la demande de la cellule stratégique de la ministre des Pensions, apporte du neuf car il dresse pour la première fois un aperçu complet des coûts budgétaires des pensions complémentaires du deuxième pilier. Les dépenses fiscales pour le troisième pilier de pension (notamment l'épargne pension) restent hors du champ de l'analyse.

Si le deuxième pilier des pensions était taxé selon le régime fiscal général sans que cette taxation n'influe sur le montant total des versements, les caisses de l'État auraient engrangé environ 3,50 milliards d'euros supplémentaires en 2018 : 2 milliards d'euros chez les salariés et 1,50 milliard d'euros chez les indépendants. Si l'on suppose, en revanche, que la suppression des avantages fiscaux influence le comportement des employeurs et que ceux-ci versent un montant moins élevé pour leurs travailleurs pour compenser l'augmentation de l'impôt (et ainsi maintenir inchangé le coût salarial total), les dépenses fiscales pour le régime des salariés tombent de 2 milliards d'euros à 1,47 milliard d'euros. Selon les hypothèses retenues, les dépenses fiscales totales pour le deuxième pilier des pensions sont donc estimées à 3,50 milliards d'euros ou à 2,97 milliards d'euros en 2018.

Ce chiffrage est influencé par des choix méthodologiques et un certain nombre d'hypothèses qu'il a fallu formuler pour pallier des données incomplètes. La poursuite des travaux permettrait d'affiner les résultats et de développer l'étude dans quatre domaines. Premièrement, l'approche des flux de trésorerie utilisée dans cette étude devrait être complétée par une approche en valeurs actuarielles. Deuxièmement, il faudrait idéalement prendre en compte le troisième pilier. Troisièmement, les futurs travaux devraient se baser sur des données microéconomiques spécifiques de sorte que les résultats soient moins tributaires des hypothèses formulées. Enfin, les calculs présentés ici et effectués au niveau agrégé gagneraient à être complétés par des analyses microéconomiques : l'on sait que les pensions complémentaires sont très inégalement distribuées, ce qui amène à se poser la question du caractère inégalitaire de l'octroi d'avantages fiscaux.

Executive summary

For years now, the use of supplementary pensions has been promoted in Belgium by all sorts of tax benefits (including advantageous social security taxes). A supplementary pension contribution is taxed less than the same amount paid out as professional income, which is then invested in a standard savings product. Also, the interests earned on the accumulated reserves are tax exempt while those generated by a standard savings product are taxed. Those who set aside part of their net salary for old age will therefore build up fewer reserves than those who do so by making use of a supplementary pension scheme. At retirement, the withdrawal of a supplementary pension is taxed, while the withdrawal of saved money is tax-free. Nonetheless, this tax upon withdrawal only partly compensates for the preferential tax treatment of supplementary pensions during the contribution and accrual phase.

Granting tax benefits for supplementary pension accrual leads to reduced government revenues. Because these revenues foregone are comparable to additional expenditures, they are often referred to as tax expenditures. Until now, not much was known about the size of tax expenditures for Belgian second pillar pensions. Hence, at the request of the policy unit of the Minister for Pensions, this working paper provides a first complete overview of the budgetary cost for second pillar pensions. Tax expenditures for the third pension pillar are not calculated.

If second pillar pensions were taxed according to the standard tax system or benchmark, and this had no impact on the total amount contributed, the government would have received some 3,50 billion euros additional tax revenues in 2018: 2 billion euros from employee pensions and 1,50 billion euros from pensions for the self-employed. However, if the discontinuation of tax benefits affects the behaviour of employers in such a way that they would compensate the higher tax liability by contributing a lower amount for their employees (so that their total wage costs remain the same), then the amount of tax expenditures for supplementary employee pensions would drop from 2 to 1,47 billion euros. Depending on the measurement method used, the total tax expenditures for second pension pillar pensions are therefore estimated at 3,50 or 2,97 billion euros in 2018.

The tax expenditure estimations are not set in stone but are instead influenced by methodological choices and hypotheses that result from data issues. Future research can therefore refine and extend this study in four areas. First, the cash flow approach that was used in this study, should be complemented by the present value approach. Second, further research on the size of tax expenditures for supplementary pensions should also include third pillar expenditures. Future research should, furthermore, rely on specifically requested data for the research to be less dependent on data hypotheses. Finally, the macro calculations in this report should be supplemented by calculations using microdata. We know that supplementary pensions are very unevenly distributed. The question is whether and to what extent this translates into inequality in the tax benefits granted.

Inleiding

Verschillende factoren, zoals de stijgende levensverwachting en de pensioneringsgolf van de babyboomgeneratie, brengen de betaalbaarheid van de wettelijke pensioenen al decennia onder de aandacht. Vooral sinds het begin van de jaren 2000 leidt de jaarlijkse publicatie van de Studiecommissie voor de Vergrijzing (SCvV 2002-2020) tot een toegenomen bewustwording van de stijgende overheidsuitgaven voor deze pensioenen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat opeenvolgende regeringen maatregelen hebben genomen om de kosten van de wettelijke pensioenen binnen de perken te houden. Om gepensioneerden binnen deze besparingscontext toch een afdoende levensstandaard te garanderen, rekent de overheid onder meer op de aanvullende pensioenen van de tweede en derde pensioenpijler. Hiertoe voerde de overheid nieuwe pensioenregelingen in (zoals recentelijk de Pensioenovereenkomst voor Zelfstandigen en het Vrij Aanvullend Pensioen voor Werknemers) en werden aanvullende pensioenen beter gereguleerd. De Wet Aanvullende Pensioenen van 2003 was wat dat betreft een mijlpaal, met onder meer een betere omkadering van de sectorpensioenen. De overheidsmaatregelen lijken hun effect niet te hebben gemist. De beschikbare cijfers laten inderdaad een belangrijke stijging zien van de toegangspercentages: uit een ruwe schatting blijkt dat in 1999 ongeveer 30 % van de werknemers was aangesloten bij een aanvullend pensioenplan (Peeters et al. 2003); in 2018 is dit percentage gestegen tot zo'n 69 % (PensionStat 2021c). In totaal waren op 1 januari 2018 zo'n 3,7 miljoen Belgen, al dan niet actief, aangesloten bij één of meerdere pensioenplannen voor werknemers of zelfstandigen (PensionStat 2021a). Hoewel steeds meer mensen dus toegang hebben tot een tweedepijlerpensioen, blijft de opbouw erg ongelijk: één procent van de 56- tot 64-jarige mannen had in 2018 aanvullende pensioenreserves opgebouwd van minstens 786 347 euro, terwijl de helft van de mannelijke aangeslotenen in die leeftijdsgroep reserves had van minder dan 11 597 euro. Bij vrouwen waren deze bedragen respectievelijk 384 711 euro en 3 928 euro (PensionStat, 2021b).

Een toename van aanvullende pensioenen heeft, net als die van wettelijke pensioenen, belangrijke gevolgen voor de overheidsfinanciën. De reden hiervoor is dat aanvullende pensioenen van een (para)fiscaal gunstregime genieten. Dit gunstregime leidt tot minder ontvangsten voor de overheid. Aangezien deze minderontvangsten vergelijkbaar zijn met extra uitgaven, werd eind jaren '60 van de vorige eeuw de term *tax expenditures* (belastinguitgaven) geconcipieerd. Deze term wijst erop dat "het belastingstelsel door allerlei vrijstellingen, verminderingen en kredieten de economie op eenzelfde manier impacteert als [publieke] uitgaven" (Surrey 1968, p. 323). De studie van belastinguitgaven werd in de loop van de jaren '70 door meer en meer academici en overheden ter hand genomen en ook in België werd in het daaropvolgend decennium werk gemaakt van een officiële inventaris van belastinguitgaven¹ die sindsdien jaarlijks wordt gepubliceerd. Over aanvullende pensioenen bevat deze inventaris evenwel nauwelijks relevante informatie. Hierdoor staat het debat over de kosten ervan nog steeds in zijn kinderschoenen. De Commissie Pensioenhervormingen 2020-2040 vat de situatie goed samen wanneer ze in 2014 in haar rapport stelt dat "aanvullende pensioenen in België fiscaal gesubsidieerd worden zonder dat er een echt zicht is op (...) de omvang van de subsidie" (p. 179).

¹ Zie *Jaarverslag 1985 van de Hoge Raad van Financiën*, B.S. 18 april 1986, p. 5320.

Dat belastinguitgaven voor aanvullende pensioenen zelden onder de aandacht komen, heeft een aantal oorzaken. Een eerste is de methodologische complexiteit van de onderliggende berekeningen. Om te berekenen hoe groot de belastinguitgaven zijn ten gevolge de (para)fiscale bevoordeling van een bepaalde regeling, moet men vaststellen hoe deze regeling zou worden belast als ze niet bevoordeeld zou zijn. Dergelijke oefening is, zeker in België, erg complex gegeven de enorme wirwar aan (para)fiscale regelgeving. Een andere oorzaak is dat aanvullende pensioenen lange tijd onzichtbaar zijn gebleven door de beperkte beschikbaarheid van gegevens (Peeters et al. 2003). In tegenstelling tot de wettelijke pensioenen worden aanvullende pensioenen beheerd door honderden verzekeraars en pensioenfondsen waardoor tot voor kort amper gecentraliseerde informatie beschikbaar was over de opbouw van deze pensioenen. Zonder exhaustieve gegevens is het uiteraard onmogelijk om een betrouwbaar beeld te schetsen van de (para)fiscale kosten van deze pensioenen. Met de oprichting van de databank aanvullende pensioenen bij Sigedis is echter een belangrijke stap gezet in het beschikbaar stellen van betrouwbare gegevens over de tweede pijler (Janssen en Palmans 2014). Hierdoor kunnen we in deze paper – op vraag van de beleidscel van de Minister van Pensioenen – voor de eerste keer een omvattende berekening maken van de budgettaire kosten van tweedepijlerpensioenen in België. Deze berekening heeft betrekking op 2018. Derdepijlerpensioenen komen niet aan bod.

De working paper is als volgt opgebouwd. In de eerste sectie lichten we het concept belastinguitgave toe. Sectie 2 geeft een overzicht van het bestaand onderzoek naar belastinguitgaven in België en geeft aan waar het huidige onderzoek tekortschiet. De derde sectie beschrijft de methodologie. In sectie 4 bespreken we de (para)fiscaliteit van tweedepijlerpensioenen en vergelijken we deze met de (para)fiscaliteit van het algemeen belastingstelsel. De vijfde en zesde secties bespreken de gebruikte gegevens en analyseren de (para)fiscale kosten van tweedepijlerpensioenen voor respectievelijk werknemers en zelfstandigen. Zoals zal blijken blijft het verzamelen van relevante data over tweedepijlerpensioenen ook na de recente vooruitgang een complexe puzzel met een aantal hiaten. Bijgevolg moeten soms een aantal hypothesen worden gemaakt. Sectie 7 voert daarom een sensitiviteitsanalyse uit die onder meer de impact van deze hypothesen verduidelijkt. We eindigen met een algemene conclusie waarin we niet alleen de belangrijkste resultaten samenvatten maar ook aangeven hoe toekomstig onderzoek de getoonde resultaten kan verfijnen en uitbreiden.

1. Wat zijn belastinguitgaven?

Het concept belastinguitgave (*tax expenditures*) werd eind jaren '60 van de vorige eeuw geïntroduceerd door de Amerikaanse fiscalist Stanley Surrey met als doel om fiscale subsidies, net als directe overheidsuitgaven, mee op te nemen in de overheidsrekeningen (U.S. Treasury Department 1968). Geïnspireerd door zijn werk verschenen in de jaren '70 voor de eerste keer studies die de belastinguitgaven in België bekeken. Op basis van deze studies werd in 1985 door de Hoge Raad voor Financiën een officiële definitie opgesteld.² Een belastinguitgave wordt sindsdien gedefinieerd als:

“... een minderontvangst wegens fiscale tegemoetkomingen voortvloeiend uit een afwijking van het algemeen stelsel van een gegeven belasting ten voordele van zekere belastingplichtigen of van zekere economische, sociale, culturele, ... activiteiten en die kan worden vervangen door een rechtstreekse betoelaging.”³

Zoals blijkt zijn belastinguitgaven in de Belgische definitie, net zoals in de meeste internationale definities (OECD 1984, pp. 16–17), het resultaat van een afwijking van het algemeen belastingstelsel (of de *benchmark*). Het algemeen stelsel verwijst naar het ‘normale’ belastingstelsel (OECD 2010b, p. 18). Om belastinguitgaven voor de tweede pijler te berekenen dient men de belasting van tweedepijlerpensioenen te vergelijken met het zogenaamde algemeen stelsel. Als de belasting van tweedepijlerpensioenen voordeliger is dan die van het algemene stelsel, dan impliceert dit een minderontvangst voor de overheid. De minderontvangsten worden aangeduid als belastinguitgaven.

Belastinguitgaven kunnen het resultaat zijn van verschillende belastingvoordelen. De OESO lijst vijf soorten belastingvoordelen op die leiden tot minderontvangsten voor de overheid (OECD 1996, p. 9, 2010b, p. 12):

- Belastingvrijstelling: het inkomen is vrijgesteld van belasting.
- Fiscale aftrek: het belastbaar inkomen wordt verminderd met een bepaald bedrag.
- Belastingvermindering: het inkomen geeft recht op een vermindering van de belastingen.
- Voordelige belastingtarieven: het inkomen wordt belast via voordelige tarieven.
- Belastinguitstel: de belastingen worden niet meteen geïnd op het inkomen maar de inning wordt uitgesteld naar een later moment.

Zoals in sectie 4 zal worden verduidelijkt, zijn deze belastingvoordelen van toepassing op de Belgische tweede pensioenpijler. Zo zijn de stortingen voor de tweede pensioenpijler onder meer onderhevig aan voordelige belastingtarieven, belastingvrijstellingen of belastingverminderingen.⁴ Ook zijn de opgebouwde interesten vrijgesteld van roerende voorheffing. De uiteindelijke belasting vindt pas plaats in

² Zie *Jaarverslag 1985 van de Hoge Raad van Financiën*, B.S. 18 april 1986, p. 5320.

³ De definitie wordt jaarlijks gepubliceerd in de Inventaris van de van de federale fiscale uitgaven van de Rijksmiddelenbegroting. Zie bijvoorbeeld p. 3 van de inventaris: *Middelenbegroting 2019: inventaris 2017 van de vrijstellingen, aftrekken en verminderingen die de ontvangsten van de staat beïnvloeden*, via https://financien.belgium.be/nl/Statistieken_en_analysen/cijfers/inventaris_van_de_federale_fiscale_uitgaven.

⁴ Ondanks het feit dat de OESO socialezekerheidsbijdragen (bv. OECD 2007, p. 288) beschouwt als een vorm van belasting, worden de parafiscale minderontvangsten tot op heden geweerd in hun onderzoek naar de omvang van belastinguitgaven

de latere fase van de uitkering en vaak aan voordelige belastingtarieven. In sectie vier gaan we dieper in op de bestaande belastingvoordelen en bespreken we stapsgewijs de para(fiscale) behandeling van iedere fase van de aanvullende pensioenopbouw (de fase van de storting, de fase van de interesten en de fase van uitkering).

(bv. OECD 1996, 2010b). In deze working paper gaan we er net als de OESO van uit dat socialezekerheidsbijdragen een vorm van belastingen zijn. In tegenstelling tot de OESO nemen we de minderontvangsten ten gevolge de voordelige inning van socialezekerheidsbijdragen wel mee op in deze paper. We bundelen deze minderontvangsten en de minderontvangsten als gevolg van voordelige fiscale taksen onder de algemene noemer 'belastinguitgaven'.

2. Bestaand onderzoek in België

Net als in andere landen werd het debat over belastinguitgaven in België geïnitieerd door academici. Max Frank vertaalde als eerste het pionierswerk van Stanley Surrey naar de Belgische context. In een studie uit 1974 merkte hij op dat “vrijstellingen en verminderingen (...) tientallen miljarden [Belgische frank kunnen] kosten (...) aan de Schatkist” (Frank 1974, p. 8). Opeenvolgende studies van Frank (1976), Frank, Gilead en Meulders (1976) en Frank en Meulders (1979) werkten het concept belastinguitgaven verder uit, maakten eerste berekeningen en trokken een aantal conclusies die steeds weer zullen opduiken in het debat errond: het beleid inzake belastinguitgaven mist transparantie en zorgt voor een degressieve verdeling van de publieke middelen.

Wanneer in de jaren '80 van de vorige eeuw de overheidsfinanciën steeds meer onder druk kwamen te staan, kregen de academische studies ook politieke weerklank (Dehaene 1985). Als gevolg daarvan gaf de toenmalige Minister van Financiën opdracht voor het al vermelde rapport over belastinguitgaven dat verscheen in 1985.⁵ In dit rapport stelde de Hoge Raad voor Financiën voor de eerste keer een officiële definitie van een belastinguitgave op alsook een inventaris met een overzicht van deze uitgaven in België. Als gevolg van een wetgevende bepaling uit 1989 wordt deze inventaris sindsdien ieder jaar toegevoegd aan de Rijksmiddelenbegroting.⁶

Voor tweedepijlerpensioenen worden enkel de belastinguitgaven berekend als gevolg van werknemersstortingen.⁷ Volgens de laatste inventaris (inkomsten 2018) bedragen deze uitgaven 116,6 miljoen euro.⁸

Zoals zal blijken uit latere secties is er heel wat aan te merken op deze officiële schatting van de belastinguitgaven voor aanvullende pensioenen. Zo houdt de inventaris geen rekening met de belangrijkere werkgeversstortingen, met de al dan niet belastingheffing tijdens de fase van de interesten, met de terugverdieneffecten tijdens de uitkeringsfase en beperkt ze zich tot belastinguitgaven in de strikte zin van het woord, waardoor de socialezekerheidsbijdragen buiten beschouwing blijven (zie noot 4).

In de decennia die volgen op de publicatie van het rapport van de Hoge Raad voor Financiën in 1985 komen belastinguitgaven sporadisch terug onder de aandacht (zie bijvoorbeeld Algoed, De Callataj en Roels, 2000; De Witte, Stevens en Roels, 2009; Pacolet en Strengs, 2011; Peeters, 2016).⁹ Net zoals de

⁵ Zie *Jaarverslag 1985 van de Hoge Raad van Financiën*, B.S. 18 april 1986, p. 5320.

⁶ De bepaling dat ieder jaar een inventaris moet worden opgesteld, vindt zijn oorsprong in art. 2 van de *Wet van 28 juni 1989 houdende wijzigingen van de wet van 28 juni 1963 tot wijzigingen en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut en van de wet van 15 mei 1846 op de comptabiliteit van de Staat, en tot opheffing van de wet van 31 december 1986 tot regeling van de voorlopige kredieten*, B.S. 18 juli 1989.

⁷ De inventarissen die na 2009 zijn verschenen, kunnen worden gedownload via https://financien.belgium.be/nl/Statistieken_en_analysen/cijfers/inventaris_van_de_federale_fiscale_uitgaven.

⁸ Naast de werknemersstortingen voor groepsverzekeringen of pensioenfondsen, omvat ook de uitgavenpost ‘afzonderlijke aanslag andere dan diverse inkomsten tegen 10 %, 12,5 %, 16,5 % en 33 %’ uitgaven voor de uitbetaling van de tweede pensioenpijler. Deze uitgaven kunnen evenwel niet worden afgezonderd van andere fiscale uitgaven. In tegenstelling tot de inventaris beschouwen wij de afzonderlijke aanslag op de uitbetaling als een inkomen in plaats van een uitgave.

⁹ De vermelde studies beperken zich tot belastinguitgaven voor pensioenen. Rond andere beleidssectoren gebeurde recent wel systematisch onderzoek. Zie bijvoorbeeld Laine en Van Steenberghe (2016, 2017) voor onderzoek naar belastinguitgaven voor pendelverkeer.

studies uit de jaren '70 benadrukken deze studies veelal de ondoorzichtigheid en degressiviteit van belastinguitgaven maar voor aanvullende pensioenen geven deze studies geen nieuwe cijfers buiten de hierboven vermelde.

Het is pas met de oprichting van de databank aanvullende pensioenen (ook db2p-databank genoemd) bij Sigedis dat de studie van belastinguitgaven voor aanvullende pensioenen een nieuwe impuls kon krijgen. De databank werd in 2006 opgericht met als belangrijkste doelstelling de sociale en fiscale controle van de tweede pensioenpijler (Janssen en Palmans 2014). Hiertoe werden in de databank steeds meer gegevens gecentraliseerd over tweedepijlerpensioenen in opbouw. Voor de studie van belastinguitgaven heeft de databank als belangrijk voordeel dat ze informatie bevat die het toelaat een schatting te maken over werknemers- én werkgeversstortingen. Dit is een belangrijk verschilpunt met de zogenaamde IPCAL-databank die aan de basis ligt van de berekening van de vermelde belastinguitgaven in de officiële Inventaris van de Rijksmiddelenbegroting en die enkel informatie bevat over werknemersstortingen.

Op basis van de databank aanvullende pensioenen verschenen in 2015 nieuwe cijfers in een rapport van het Rekenhof (2015). In haar 'Boek 2015 over de sociale zekerheid' publiceert het Rekenhof een hoofdstuk (pp. 129-146) waarin het onder meer onderzoekt hoeveel socialezekerheidsbijdragen de overheid misloopt ten gevolge de parafiscale stimuli voor tweedepijlerpensioenen voor werknemers (de 8,86 %-bijdrage al dan niet aangevuld met de Wijninckx-bijdrage; zie sectie 4.1.1). Het Rekenhof concludeert (2015, p. 139) dat "als op de stortingen van de werkgevers een bijdrage van 32 % zou worden geheven zoals op een gewoon loon, het Globaal Beheer van de werknemers jaarlijks bijna 900 miljoen euro bijdragen meer zou ontvangen."

In een recente studie doet het Rekenhof (2020) haar berekeningen over en worden deze aangevuld met berekeningen over de zelfstandigenregelingen. Het Rekenhof komt tot de vaststelling dat de "theoretische inkomstenderving qua sociale bijdragen kan worden geraamd op 611,6 miljoen euro voor de werknemers en op 254,9 miljoen euro voor de zelfstandigen" (2020, p. 66). De lagere kosten voor werknemers in vergelijking met de vorige berekening van 2015 hangen samen met de verlaging van de socialezekerheidsbijdragen ten gevolge de taks shift, van 32 % tot 25 %. Het Rekenhof maakt niet alleen berekeningen maar wijst net als zowat alle andere voorgaande studies op de ongelijke verdeling van de belastinguitgaven voor aanvullende pensioenen. Zo stelt het Rekenhof (2020, p. 69) "dat het aanvullende pensioen slechts een bescheiden aanvulling vormt op het wettelijke pensioen, terwijl het overheidsbeleid tegelijkertijd voor een klein aantal begunstigden ruime mogelijkheden biedt om de sociale en fiscale druk te optimaliseren."

In tegenstelling tot de Inventaris van de federale fiscale uitgaven van de Rijksmiddelenbegroting, worden de belastinguitgaven op het vlak van socialezekerheidsbijdragen wel becijferd in de rapporten van het Rekenhof. Toch blijven er belangrijke hiaten bestaan in het onderzoek naar belastinguitgaven voor tweedepijlerpensioenen. Zo bestaan er nog steeds geen berekeningen die zowel voor werknemers en zelfstandigen de parafiscale en fiscale impact in rekening brengen tijdens de fases van de stortingen en interesten (inclusief de opbouw via werkgeversstortingen) en die eveneens rekening houden met de inkomsten die terugvloeien tijdens de uitkeringsfase. In deze working paper worden dergelijke berekeningen voor de eerste keer gepresenteerd.

3. Methodologie

Het meten van belastinguitgaven is een complex proces waarbij de resultaten sterk afhankelijk zijn van de gehanteerde methodologie. Bij het bepalen van deze methodologie dringen zich twee keuzes op. Allereerst is een beslissing over het zogenaamde algemeen stelsel aan de orde. Dit algemeen stelsel dient als vergelijkingspunt om de belastingopbrengst te bepalen als een aanvullend pensioen niet langer (para)fiscaal bevoordeeld zou zijn. Ten tweede is een beslissing over de gehanteerde meetmethode en benadering noodzakelijk. Sinds de jaren '80 bestaan er immers verschillende meetmethoden en benaderingen om belastinguitgaven te berekenen. In wat volgt behandelen we achtereenvolgens de invulling van het algemeen stelsel en de gebruikte methodes voor het meten van belastinguitgaven.

3.1. Het algemeen stelsel

Zoals aangehaald omschrijft de Belgische overheid een belastinguitgave als “een minderontvangst wegens fiscale tegemoetkomingen voortvloeiend uit een afwijking van het algemeen stelsel van een gegeven belasting ten voordele van zekere belastingplichtigen of van zekere economische, sociale, culturele, ... activiteiten en die kan worden vervangen door een rechtstreekse betoelaging” (Hoge Raad van Financiën 2002, p. 24). Het operationaliseren van deze definitie is een moeilijke opdracht. De belangrijkste moeilijkheid hierbij is het vaststellen van het vermelde ‘algemeen stelsel’.

Toegepast op aanvullende pensioenen verwijst het algemeen stelsel naar het standaard belastingstelsel in België dat gehanteerd zou worden als het voordelig belastingstelsel niet langer van kracht zou zijn. In feite verwijst het algemeen stelsel naar een onbestaande en hypothetische situatie. Er bestaat immers geen algemeen stelsel om aanvullende pensioenen te belasten, enkel het voordelig systeem bestaat in realiteit (Carroll, Joulfaian en Mackie 2011, pp. 492–493).

Het definiëren van het algemeen stelsel of de benchmark leidt vaak tot heel wat discussie. Gezien de complexiteit van het belastingstelsel kunnen immers verschillende perspectieven worden ingenomen over welke belastingen al dan niet deel uitmaken van het algemeen stelsel (OECD 1994, pp. 144–145, 2018, p. 109; Swift, Valenduc en Brixi 2004, p. 3). Als gevolg is de uiteindelijke beslissing altijd deels gebaseerd op een subjectieve maar beredeneerde inschatting van de onderzoeker.

Om het algemeen stelsel te definiëren, baseren we ons op eerdere analyses voor België naar aanleiding van de jaarlijkse Inventaris van de Rijksmiddelenbegroting.¹⁰ Uit deze analyses blijkt dat zowel het beroepsinkomen als het inkomen uit kapitaal belastbaar zijn in het algemeen stelsel. Concreet zijn progressieve tarieven van toepassing op het beroepsinkomen en wordt roerende voorheffing geïnd op het inkomen uit kapitaal. Verder is de gespaarde kapitaalsom niet belastbaar bij opname in het algemeen stelsel.

¹⁰ Voor de eerdere analyses van de Inventaris van de Rijksmiddelenbegroting verwijzen we naar de Hoge Raad van Financiën (2002) en Valenduc (2004). In de Inventaris van de Rijksmiddelenbegroting wordt de gehanteerde benchmark slechts beknopt aangehaald. In beide bronnen werd de benchmark afgeleid door te bestuderen welke belastingvoordelen al dan niet worden opgenomen in de inventaris.

Socialezekerheidsbijdragen worden tot dusver niet behandeld in de Inventaris van de Rijksmiddelenbegroting. Bijgevolg kunnen we op basis van deze inventaris geen parafiscale benchmark afleiden. Het Rekenhof (2020) beschrijft in zijn recent rapport wel de voordelige parafiscale inningen die van toepassing zijn op aanvullende pensioenopbouw alsook de socialezekerheidsbijdragen die normaal geïnd worden op het beroepsinkomen. In overeenstemming met het Rekenhof, beschouwen wij de socialezekerheidsbijdragen op het beroepsinkomen als deel van het algemeen stelsel.

In deze paper definiëren we het algemeen stelsel van aanvullende pensioenopbouw als volgt:

- de stortingen voor het aanvullend pensioen van werknemers en zelfstandigen worden in het algemeen stelsel belast zoals beroepsinkomen.
- de interesten op de opgebouwde reserves van werknemers en zelfstandigen worden in het algemeen stelsel onderworpen aan de roerende voorheffing.
- de uitgekeerde kapitalen of rentes aan gepensioneerde werknemers en zelfstandigen zijn in het algemeen stelsel volledig belastingvrij.

In de literatuur wordt een dergelijk regime aangeduid als een TTE-regime (*taxation, taxation, exempt*) (Yoo en de Serres 2004). De vastgelegde (para)fiscale benchmark wordt verder in detail behandeld in sectie 4.2, waar we onder meer de toepasbare tarieven concretiseren.

3.2. Meten van belastinguitgaven

Om de kosten van belastinguitgaven te schatten, bestaan drie verschillende *methodes* (OECD 1984, 2010a, 2010b; Yoo en de Serres 2004):¹¹

- (1) De meest gangbare methode is de *methode van de ontvangstenverliezen* (*revenue foregone method*). Deze methode berekent het verlies in ontvangsten voor de overheid ten gevolge de toegekende belastingvoordelen. Deze methode gaat ervan uit dat het gedrag van de betrokkenen niet verandert wanneer aanvullende pensioenen niet langer voordelig worden belast. Hetzelfde bedrag wordt nog steeds gestort en vervolgens belegd om uiteindelijk een kapitaal- of rente-uitkering te bekomen op pensioengerechtigde leeftijd. De enige verandering is dat het aanvullende pensioen niet wordt belast volgens het voordelig systeem, maar wel volgens het algemeen stelsel zoals gedefinieerd in de vorige sectie. Tot nog toe wordt deze methode quasi altijd gebruikt – eveneens door de Belgische overheid in de jaarlijkse inventaris – omwille van zijn simpliciteit.
- (2) De *methode van het uitgavenequivalent* (*outlay equivalent method*) berekent de overheidsuitgaven die nodig zijn om een equivalente toelage te voorzien voor de (para)fiscaal gesubsidieerde toelage. De in de vorige methode berekende totale belastinguitgaven zijn netto uitgaven, wat wil zeggen dat er op deze uitgaven geen overheidsinkomsten terugvloeien door middel van belastingen. Dat maakt dat de getoonde bedragen moeilijk te vergelijken zijn met relevante vergelijkingspunten zoals de directe overheidsuitgaven voor de wettelijke pensioenen. De methode van het uitgavenequivalent

¹¹ De Nederlandstalige benamingen van de methodes zijn afkomstig uit het advies van de Hoge Raad van Financiën (2002).

berekent daarom de budgettaire kosten via directe overheidsuitgaven wanneer de pensioenopbouw niet langer (para)fiscaal bevoordeeld is. Als gevolg genereert deze methode bruto uitgaven (en dit in tegenstelling tot de eerste methode die netto uitgaven berekent).¹² Het voordeel hiervan is dat de belastinguitgaven van tweedepijlerpensioenen op een betere manier kunnen worden vergeleken met de bruto uitgaven voor bijvoorbeeld eerstepijlerpensioenen. Deze methode is relatief onbekend in internationaal onderzoek naar belastinguitgaven en is enkel van belang wanneer het inhoudelijk relevant is om de belastinguitgaven te vergelijken met directe uitgaven.

- (3) In tegenstelling tot de voorgaande methodes, houdt de *methode van de ontvangstenwinsten* (*revenue gain method*) wel rekening met veranderingen of gedragseffecten die volgen uit de hypothetische afschaffing van het voordelig systeem, zoals bijvoorbeeld de verminderde mogelijkheid tot sparen wanneer de stortingen zwaarder worden belast in het algemeen stelsel of het gebruiken van andere spaarproducten die voordeliger worden belast om een hogere belastingdruk te vermijden (OECD 2004, 2010a, 2010b, 2018). Deze methode wordt tot op heden nauwelijks gebruikt vanwege de moeilijkheid om (gedrags)veranderingen op een zinvolle manier te kunnen inschatten.¹³

In wat volgt gebruiken we de eerste methode (*methode van de ontvangstenverliezen*) voor de berekening van de belastinguitgaven voor aanvullende pensioenen van werknemers en zelfstandigen. In deze methode veronderstellen we dat de huidige deelnemers evenveel zouden blijven storten als het aanvullend pensioenstelsel niet langer (para)fiscaal bevoordeeld is. Om op basis van deze methode de belastinguitgaven te berekenen, wordt de storting belast als bruto beroepsinkomen, worden de gegenereerde interesten belast via de roerende voorheffing en worden pensioenuitbetalingen niet langer belast. De methode heeft als voordeel dat ze relatief eenvoudig is in gebruik.

De derde methode (*methode van de ontvangstenwinsten*) gebruiken we ook in deze paper, maar enkel voor het berekenen van de belastinguitgaven voor aanvullende werknemerspensioenen en met dien verstande dat we slechts rekening houden met één welbepaalde gedragswijziging. Meer bepaald veronderstellen we dat werkgevers niet bereid zullen zijn om hun loonkosten te zien toenemen als de stortingen voor het aanvullende pensioen niet langer voordelig worden belast. De storting wordt immers belast als beroepsinkomen in het algemeen stelsel, waardoor de loonkosten van werkgevers

¹² In de meest eenvoudige vorm wordt de uitgave volgens de methode van het uitgavenequivalent als volgt berekend: 'uitgave volgens de methode van de ontvangstenverliezen / (1 - belastingpercentage)'. Ter illustratie: veronderstel een belastingvrije bruto pensioenpremie van 100 euro in het voordelig stelsel en een belastingvoet gelijk aan 25 % in het algemeen stelsel. Volgens de methode van de ontvangstenverliezen – die netto uitgaven genereert – is de belastinguitgave gelijk aan 25 euro omdat de 100 euro in het algemeen stelsel zou worden belast aan 25 %. Om te bepalen hoeveel het de overheid zou kosten aan equivalente bruto uitgaven, moeten we de netto belastinguitgaven brutoeren op basis van het veronderstelde belastingpercentage van 25 % via volgende berekening: 25 euro / (1-25 %). De uitgaven stijgen bijgevolg van 25 naar 33 euro. Voor meer informatie over de methode van het uitgavenequivalent, verwijzen we naar Swift, Valenduc en Brix (2004, pp. 7-8; 17).

¹³ De benamingen van de methodes 'ontvangstenverliezen' en 'ontvangstenwinsten' kunnen als volgt worden geduid. De methode van de ontvangstenverliezen gaat er niet van uit dat het voordelig stelsel wordt afgeschaft, maar vergelijkt enkel de belasting in het voordelige stelsel met die in het algemeen stelsel. Er zijn dan ook geen gedragseffecten of andere effecten aangezien er niets verandert omdat het voordelig systeem blijft bestaan. Het voordelig stelsel is voor de overheid louter een verliespost. De methode van ontvangstenwinsten gaat er wel van uit dat het voordelig systeem wordt afgeschaft. Deze afschaffing leidt dan tot een winst voor de overheid maar ook tot individuele gedragsveranderingen of andere effecten die volgen uit de hypothetische afschaffing van het voordelig systeem (voor meer uitleg bij het verschil tussen de methodes, zie OECD 1984, 1994, 2004).

zullen stijgen (door de hogere socialezekerheidsbijdragen voor de werkgever) in geval de storting constant blijft. Hieruit volgt dat werkgevers hun gedrag zullen aanpassen en minder zullen storten voor hun werknemers omdat ze deze extra kosten willen vermijden. Voor zelfstandigen hanteren we deze veronderstelling niet. Omdat zelfstandigen sparen voor hun eigen aanvullend pensioen, lijkt het onwaarschijnlijk dat ook zij minder willen storten. Waarschijnlijker is dat zij zullen sparen voor hun pensioen via andere – eveneens (para)fiscaal voordelige – spaar- of beleggingsmethoden. Hierdoor zou er allicht een verschuiving plaatsvinden van de belastinguitgaven voor tweedepijlerpensioenen naar belastinguitgaven voor alternatieve bevoordeelde producten. Het is echter weinig zinvol om een verschuiving naar een ander (para)fiscaal bevoordeeld product te modelleren. Een studie naar belastinguitgaven voor tweedepijlerpensioenen leidt dan immers tot een nieuwe studie naar belastinguitgaven voor de alternatieve (para)fiscaal bevoordeelde producten.¹⁴

In tegenstelling tot bij andere (para)fiscale uitgaven, kunnen we in de aanvullende pensioenopbouw drie fases onderscheiden: de fase van de storting, de fase van de interesten en de opnamefase. Om een correct beeld te krijgen van de totale kosten van aanvullende pensioenen dienen deze drie fases samen te worden behandeld: aanvullende pensioenen worden weliswaar grotendeels vrijgesteld van belastingen tijdens de fases van de storting en interesten, maar worden wel belast op het moment van uitkering. Aanvullende pensioenen volgen bijgevolg een zogenaamde EET-regime: *exempt, exempt, taxation* (vgl. met het algemeen stelsel dat werd aangeduid als een TTE-regime; zie sectie 3.1). Er is wel sprake van een *modified* EET-regime aangezien stortingen voor het aanvullend pensioen in het voordelig stelsel *niet volledig* worden vrijgesteld (zie sectie 4.1) (Peeters 2016, p. 122).

Om de belastinguitgaven in de verschillende fases van de pensioenopbouw op één enkel moment te bekijken, bestaan twee verschillende *benaderingen* (Yoo en de Serres 2004, p. 81).

- (1) De *kasstroombenadering* (*cashflow method*) berekent in een bepaald jaar (hier 2018) de belastinguitgaven op de in dat jaar verrichte stortingen en uitbetaalde interesten van pensioenspaarders, verminderd met de inkomsten op de uitkeringen uitbetaald aan gepensioneerden in datzelfde jaar.
- (2) De *actuele waarde benadering* (*present value method*) berekent de totale kosten voor de in een bepaald jaar verrichte stortingen van pensioenspaarders. De impact van de toekomstige interesten die deze stortingen genereren alsook de toekomstige uitkeringen worden dan verdisconteerd.

Beide benaderingen leiden tot andere inzichten en potentieel ook tot heel andere resultaten. In de huidige context, met veel pensioenspaarders en relatief weinig gepensioneerden met een tweedepijlerpensioen, zullen de belastinguitgaven hoger zijn volgens de kasstroombenadering. De reden is dat er vandaag relatief weinig inkomsten terugvloeien naar de overheid als gevolg van het belasten van de pensioenuitkering (OECD 1994, p. 146; Lindeman en Utgoff 1992, pp. 186-187; U.S. Department of the Treasury 2018, p. 2). Omdat veranderingen in het aantal deelnemers aan de tweede

¹⁴ Hoewel methodologisch weinig interessant, modelleren we in noot 78, louter ter illustratie, toch de verschuiving naar één welbepaald fiscaal voordelig product. Met name berekenen we de kost van belastinguitgaven voor de aanvullende pensioenen voor zelfstandige bedrijfsleiders in de veronderstelling dat de vennootschap een liquidatiereserve zou aanleggen wanneer aanvullende pensioenen niet langer (para)fiscaal bevoordeeld zouden zijn.

pijler geen invloed hebben op de berekeningen in de actuele waarde benadering, verkiezen sommigen deze benadering boven de kasstroombenadering. De actuele waarde benadering heeft echter als belangrijk nadeel dat ze erg complex is door de vele hypothesen die nodig zijn om de toekomstige interesten en pensioenuitkeringen te bepalen (Bodie en Munnell 1992, p. xxvii). Om die reden gebruiken we in wat volgt enkel de kasstroombenadering.

Onafhankelijk van de gehanteerde benadering, kan de budgettaire impact (BU_t) van het afschaffen van het voordelig stelsel in een bepaald jaar als volgt worden uitgedrukt:¹⁵

$$BU_t = BU_s + BU_i - I_u$$

Het totaal van de belastinguitgaven (BU_t) kan worden berekend door de *belastinguitgaven* als gevolg van het minder belasten van de stortingen (BU_s) te vermeerderen met de *belastinguitgaven* als gevolg van het niet belasten van de interesten (BU_i). De som van beiden wordt vervolgens verminderd met de extra *inkomsten* ten gevolge de belasting van de uitkeringen van het pensioen (I_u).

Bovenstaande formule kan als volgt verder worden uitgesplitst:

$$BU_t = (S \times b_s) - (S \times b'_s) + (I \times b_i) - (U \times b'_u), \text{ waarbij}$$

S = stortingen voor het tweedepijlerpensioen in het voordelig stelsel

b_s = belastingpercentage op het beroepsinkomen in het algemeen stelsel

b'_s = belastingpercentage op de stortingen in het voordelig stelsel

I = interesten in het voordelig stelsel

b_i = belastingpercentage op de interesten in het algemeen stelsel

U = de uitkeringen in het voordelig stelsel

b'_u = belastingpercentage op de uitkeringen in het voordelig stelsel

We bespreken hieronder de verschillende onderdelen van deze formule.

Om de belastinguitgaven op de stortingen (BU_s) te kennen, moeten we in eerste instantie berekenen wat de belastingopbrengst zou zijn indien de stortingen in het algemeen stelsel zouden worden belast. Hiertoe vermenigvuldigen we de totale stortingen (S) met het belastingpercentage op het beroepsinkomen in het algemeen stelsel (b_s). De overheid ontvangt ook in het bestaande voordelige stelsel belastinginkomsten op de stortingen voor het aanvullend pensioen. Deze kunnen worden berekend door de totale stortingen (S) te vermenigvuldigen met het belastingpercentage op de stortingen in het voordelig stelsel (b'_s). De belastinguitgaven op de stortingen (BU_s) zijn dan gelijk aan het verschil tussen de belastingopbrengst in het algemeen stelsel ($S \times b_s$) en de belastingopbrengst in het voordelig stelsel ($S \times b'_s$).

¹⁵ Deze formule werd afgeleid uit de studie van Yoo en de Serres (2004).

De overheid loopt ook opbrengsten mis in de fase van de interesten. We berekenen deze belastinguitgaven op de interesten (BU_i) door de totale interesten in het voordelig stelsel (I) te vermenigvuldigen met het belastingpercentage op de interesten in het algemeen stelsel (b_i) (de belastingopbrengst in het voordelig stelsel is gelijk aan nul omdat de interesten niet belastbaar zijn). De belastinguitgaven op de interesten (BU_i) moeten worden opgeteld bij de belastinguitgaven op de stortingen (BU_s).

De stortingen en de interesten genieten belastingvoordelen in het voordelig stelsel. De uiteindelijke pensioenuitkering wordt in het voordelig stelsel wel belast (en niet in het algemeen stelsel). Deze belasting genereert inkomen voor de overheid en compenseert gedeeltelijk het verlies aan inkomen in de fase van de storting en in de fase van de interesten. De inkomsten op de uitkering (I_u) moeten dus worden afgetrokken van de reeds berekende belastinguitgaven. We berekenen de inkomsten op de uitkering door de totale uitkeringen in het voordelig stelsel (U) te vermenigvuldigen met het belastingpercentage op de uitkeringen in het voordelig stelsel (b'_u).

Zoals blijkt uit de formules worden de belastingen in het algemeen stelsel vergeleken met de belastingen in het voordelig stelsel om de omvang van de belastinguitgaven te berekenen. Bijgevolg is het noodzakelijk om zowel de belastingtarieven in het algemeen stelsel als die in het voordelig stelsel te kennen. In sectie 4 concretiseren we daarom de belastingen die worden geïnd in beide stelsels.

4. (Para)fiscaliteit van het voordelig en algemeen stelsel

Om het totaal aan belastinguitgaven te berekenen, moeten we een vergelijking maken van de belastingopbrengst in het voordelig stelsel en de belastingopbrengst in het algemeen stelsel. In deze sectie behandelen we daarom de belastingen in beide stelsels. Met betrekking tot het voordelig stelsel beperken we de bespreking tot de aanvullende ouderdomspensioenen. De afwijkende behandeling van aanvullende pensioenen uitgekeerd na overlijden of bij het gebruik voor vastgoedfinanciering komt niet aan bod. We bespreken telkens de regelgeving die van toepassing was in 2018.

4.1. (Para)fiscaliteit van het voordelig stelsel

In wat volgt bespreken we in eerste instantie de para(fiscale) behandeling in het voordelig stelsel van aanvullende pensioenen. We maken hierbij een opsplitsing tussen de regelingen voor werknemers (4.1.1) en die voor zelfstandigen (4.1.2). De (para)fiscale behandeling van beide soorten regelingen verschilt immers. We eindigen met een synthesesetabel (4.1.3) die gebruikt kan worden als leidraad bij het doornemen van secties 4.1.1 en 4.1.2.

4.1.1. Regelingen voor werknemers

Voor werknemers bestaan verschillende vormen van aanvullende pensioenopbouw in de tweede pijler, met name de veelvoorkomende collectieve ondernemingsplannen en sectorplannen, alsook de individuele ondernemingsplannen.¹⁶

Een *collectief ondernemingsplan* is een pensioentoezegging die op vrijwillige basis wordt ingericht door de onderneming (of de werkgever) voor alle of een welomschreven groep werknemers. Het verschil met een *sectorplan* is dat de sociale partners van het paritair comité van een sector het initiatief nemen om via een collectieve arbeidsovereenkomst een aanvullend pensioenstelsel in te richten voor de werknemers tewerkgesteld in de bedrijfssector. Bijgevolg is de werkgever uit die sector verplicht zijn werknemers aan te sluiten bij dit plan (tenzij hij buiten het toepassingsgebied van de collectieve arbeidsovereenkomst valt of gebruik maakt van een opting-out mogelijkheid). Bij zowel ondernemingsplannen als sectorplannen kan er ook sprake zijn van een sociale toezegging waardoor de pensioenopbouw bijvoorbeeld aangevuld wordt met het behoud van stortingen voor het aanvullend pensioen tijdens bepaalde periodes van arbeidsongeschiktheid. Naast bovenstaande collectieve toezeggingen, kan een werkgever ook een *individuele pensioentoezegging* (IPT) toekennen aan één van

¹⁶ Werknemers konden tot 2018 niet alleen via ondernemingsplannen en sectorplannen een aanvullend pensioen opbouwen. Ze beschikten ook over de mogelijkheid om via een individuele pensioeneis verder te sparen na uitdiensttreding wanneer ze bij de nieuwe werkgever geen aanvullend pensioen meer konden opbouwen. Zie art. 33 van de *Wet van 28 april 2003 betreffende de aanvullende pensioenen en het belastingstelsel van die pensioenen en van sommige aanvullende voordelen inzake sociale zekerheid*, B.S. 15 mei 2003. De individuele pensioeneis kende weinig succes (FSMA 2021). Als gevolg bespreken we dit type van aanvullend pensioen niet verder in deze paper. Bovendien werd dit systeem recentelijk vervangen door het Vrij Aanvullend Pensioen voor Werknemers (VAPW), dat gebruikt kan worden wanneer een werknemer werkt in een onderneming of sector zonder aanvullend pensioenplan. Zie *Wet tot instelling van een vrij aanvullend pensioen voor de werknemers en houdende diverse bepalingen inzake aanvullende pensioenen*, B.S. 6 december 2018. Het VAPW is pas in werking sinds 2019 en wordt daarom niet behandeld in deze paper.

zijn werknemers en dit onder strikte voorwaarden, waaronder het al bestaan van een collectief plan voor alle werknemers in die onderneming.

Begin 2018 hadden ongeveer 2 miljoen werknemers (al dan niet in het verleden) een pensioen opgebouwd via een sectorplan en 1,75 miljoen via een ondernemingsplan. Heel wat werknemers hadden overigens rechten in meer dan één type plan (veelal waren ze actief aangesloten bij één plan en slaper bij een ander). In totaal hadden begin 2018 zo'n 3,2 miljoen werknemers rechten opgebouwd bij één of meerdere pensioenplannen (PensionStat 2021d).

Ongeacht het type van aanvullend pensioen, kunnen we de drie reeds vermelde fases onderscheiden in de opbouw van een aanvullend pensioen: de fase van de storting voor het aanvullend pensioen, de fase van de interesten en de fase van de uitkering. In wat volgt bespreken we voor iedere fase achtereenvolgens de sociale, bijkomende en fiscale inningen die van toepassing zijn op aanvullende pensioenopbouw.

a. Behandeling van de stortingen

De parafiscale inhoudingen op de stortingen voor een aanvullend pensioen verschillen afhankelijk van het type storting. Aanvullende pensioenen voor werknemers worden opgebouwd via werknemers- en/of werkgeversstortingen. In het eerste geval wordt de storting afgehouden van het brutoloon van de werknemer en worden de normale socialezekerheidsbijdragen (een werkgeversbijdrage van 25 % en een werknemersbijdrage van 13,07 %) ingehouden op het brutoloon (inclusief de storting).¹⁷ In het tweede geval gebeurt de storting voor het aanvullend pensioenplan door de werkgever bovenop het brutoloon van de werknemer. In tegenstelling tot normale socialezekerheidsbijdragen, wordt dan enkel een bijzondere werkgeversbijdrage van 8,86 % geïnd op de storting.¹⁸ Zowel werkgevers- als werknemersstortingen voor aanvullende pensioenen zijn onderworpen aan een sociale inning van 3 % op de storting, de Wijninckx-bijdrage, wanneer deze het plafond van 32 472 euro overschrijden.¹⁹

In beide gevallen (werknemers- en werkgeversstortingen) is bovendien *een bijkomende inning* van de premietaks van 4,4 % verschuldigd op de stortingen.²⁰ Op stortingen voor sociale ondernemingsplannen en sectorale pensioenplannen is de premietaks niet verschuldigd.²¹

¹⁷ Standaard bedragen de werkgeversbijdragen 25 % van het brutoloon maar in bepaalde gevallen en/of voor bepaalde sectoren wordt een vermindering of vermeerdering toegepast. Werknemersbijdragen zijn gewoonlijk gelijk aan 13,07 % van het brutoloon maar voor werknemers met lage lonen wordt een vermindering toegepast (de werkbonus). Voor de definiëring van het voordelig stelsel beperken we ons tot de standaardtarieven. Zie art. 38 §1, §2, §3 van de *Wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers*, B.S. 2 juli 1981; Art 17 e.v. van de *Wet van 26 december 2015 houdende maatregelen inzake versterking van jobcreatie en koopkracht*, B.S. 30 december 2015.

¹⁸ Art. 38 §3ter van de *Wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers*, B.S. 2 juli 1981.

¹⁹ Art. 38 §3duodecies van de *Wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers*, B.S. 2 juli 1981; Art. 24, 25 en 26 van de *Programmawet of 22 juni 2012*, B.S. 28 juni 2012. Let wel, in 2019 werd de berekening van de Wijninckx-bijdrage volledig herzien. Vanaf 2019 wordt de heffing van 3 % jaarlijks ingehouden op de verworven reserves die de pensioendoelstelling (i.e. het maximaal ambtenarenpensioen) overstijgen. Zoals aangegeven gaan de analyses in deze paper uit van de wetgeving zoals die bestond in 2018 waardoor de hervormde Wijninckx-bijdrage niet wordt gemodelleerd.

²⁰ Art. 99 van de *Wet van 23 april 2003 betreffende de aanvullende pensioenen en het belastingstelsel van die pensioenen en van sommige aanvullende voordelen inzake sociale zekerheid*, B.S. 15 mei 2003; Art. 175/1 van het *Wetboek van 2 maart 1927 der diverse rechten en taken- eertijds Wetboek der met zegel gelijkgestelde taken*, B.S. 6 maart 1927.

²¹ Stortingen voor sociale pensioenplannen zijn bij wet expliciet vrijgesteld van de premietaks. Zie art. 176/2 van het *Wetboek van 2 maart 1927 der diverse rechten en taken- eertijds Wetboek der met zegel gelijkgestelde taken*, B.S. 6 maart 1927; Art. 43 §1 van de *Wet van 28 april 2003 betreffende de aanvullende pensioenen en het belastingstelsel van die pensioenen en van sommige aanvullende voordelen inzake sociale zekerheid*, B.S. 15 mei 2003. Volgens een interpretatie van de belastingadministratie moet de

De *fiscale behandeling* voor werknemers is verschillend voor werkgevers- en werknemersstortingen. Voor de werknemer zijn de werkgeversstortingen niet onderworpen aan de personenbelasting.²² De stortingen van de werknemer – na inhouding van de persoonlijke socialezekerheidsbijdragen van 13,07 % – worden daarentegen wel belast in de personenbelasting maar een belastingvermindering gelijk aan 30 % van de storting wordt toegekend (*vermindering voor het langetermijnsparen*) in geval de 80 %-grens wordt gerespecteerd. De 80 %-grens stelt dat het totale pensioeninkomen (eerste en tweede pijler (omgezet) in (fictieve) renten) niet hoger mag zijn dan 80 % van de laatste normale bruto jaarbezoldiging van de werknemer.²³ De werknemersstortingen zijn ook onderhevig aan de gemeentebelasting. De gemeentebelasting is een aanvullende belasting die wordt ingehouden op de verschuldigde belasting in de personenbelasting en die op hetzelfde moment wordt geïnd als de personenbelasting.²⁴

Omdat werknemersstortingen belastbaar zijn in de personenbelasting, zijn de stortingen ook onderhevig aan een bijkomende *parafiscale inhouding* van maximum 1,2 % (de bijzondere bijdrage voor de sociale zekerheid of BBSZ). Deze taks wordt ingehouden op het netto belastbaar gezinsinkomen (zie sectie 4.2.1 voor meer uitleg).²⁵

b. Behandeling van de interesten

De opgebouwde interesten tijdens het proces van aanvullende pensioenopbouw zijn volledig vrijgesteld van belastingen. Echter, in sommige gevallen kan een pensioeninstelling een winstdeelname toekennen aan de werknemer wanneer het rendement hoger is dan verwacht. In dit geval moet de werknemer een *taks op winstdeelneming* van 9,25 % betalen op de toegekende winstdeelname. Deze taks wordt ingehouden door de pensioeninstelling.²⁶

c. Behandeling van de pensioenuitkering

De totale pensioenuitkering uit de eerste en tweede pijler is onderhevig aan *parafiscale inhoudingen*, met name een bijdrage voor de ziekte- en invaliditeitsverzekering (ZIV-bijdrage; tussen 0 % en 3,55 %) en een solidariteitsbijdrage (tussen 0 % en 2 %).²⁷ In geval het aanvullend pensioen als een rente wordt

premietaks ook niet worden ingehouden op de stortingen voor niet-sociale sectorplannen (persoonlijke communicatie met Paul Roels op 15 maart 2021).

²² Voor werkgevers zijn de werkgeversstortingen voor aanvullende pensioenen (net zoals bezoldigingen) aftrekbaar als beroepskost in de vennootschapsbelasting indien de 80 %-grens wordt gerespecteerd. Zie Art. 81 van de *Wet van 28 april 2003 betreffende de aanvullende pensioenen en het belastingstelsel van die pensioenen en van sommige aanvullende voordelen inzake sociale zekerheid*, *B.S.* 15 mei 2003; Art. 52 § 3° b), 59 § 1 2°, 59 § 4 en 195 van het *Wetboek van de Inkomstenbelasting 1992*; Art. 35 van het *Koninklijk besluit van 27 augustus 1993 tot uitvoering van het wetboek van de inkomstenbelasting 1992*, *B.S.* 13 september 1993.

²³ Art. 145/1, 1°, 145/2 en 145/3 van het *Wetboek van de Inkomstenbelasting 1992*; Art. 59, § 4 van het *Wetboek van de Inkomstenbelasting 1992*. Voor meer uitleg bij de berekening van de 80 %-grens, zie werkgroep 80 %-regel (2004).

²⁴ Art. 465 e.v. van het *Wetboek van de Inkomstenbelasting 1992*.

²⁵ Art. 106 e.v. van de *Wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen*, *B.S.* 31 maart 1994.

²⁶ Art. 183bis e.v. van het *Wetboek diverse rechten en taksen, tot opheffing van het Wetboek der zegelrechten en houdende verscheidene andere wetswijzigingen*, *B.S.* 29 december 2006. De taks op winstdeelneming is voor de verzekeraar niet fiscaal aftrekbaar in de vennootschapsbelasting. Daarom heeft de verzekeringssector de gewoonte om de kost van de niet-aftrekbaarheid van die taks door te rekenen aan de verzekerde. Sommige verzekeraars hielden anno 2018 daarom niet 9,25 % in maar 11,61 % (Roels 2018, p. 8).

²⁷ Art. 191 7° van de *Wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen*, *B.S.* 27 augustus 1994; Art. 4 van de *Wet van 13 maart 2013 tot hervorming van de inhouding van 3,55 % ten gunste van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en de solidariteitsbijdrage verricht op de pensioenen*, *B.S.* 21 maart 2013; Art. 68 § 2 en 68 § 5 van de *Wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen*, *B.S.* 31 maart 1994.

uitgekeerd, wordt de ZIV- en solidariteitsbijdrage maandelijks ingehouden op de totale som van de pensioenen. De ZIV- en solidariteitsbijdragen worden slechts eenmalig ingehouden op de kapitaaluitkeringen. Bij de uitkering van de kapitaalsom wordt een voorlopige ZIV- en solidariteitsbijdrage ingehouden door de pensioeninstelling, met name een ZIV-bijdrage van 3,55 % en een solidariteitsbijdrage van 0 % tot 2 % afhankelijk van de hoogte van het kapitaal.²⁸ De voorlopige inhouding wordt nadien herrekend om te bepalen of er te veel of te weinig werd geïnd op het kapitaal. Voor deze herrekening worden de aanvullende kapitaaluitkeringen omgevormd tot een fictieve rente en samengevoegd met het eerstestijlerpensioen.²⁹

In tegenstelling tot bij de sociale inhoudingen, is het deel van het kapitaal of de rente dat is opgebouwd via winstdeelname vrijgesteld van belastingen.³⁰ De *fiscale behandeling* van het aanvullend pensioen (zonder winstdeelname) is afhankelijk van de wijze van uitkering. Een aanvullend pensioen in rente wordt samen met het eerstestijlerpensioen progressief belast in de personenbelasting (plus gemeentebelasting). Er worden wel belastingverminderingen voor pensioeninkomen toegekend.³¹ Een aanvullend pensioen uitgekeerd in kapitaal wordt daarentegen belast aan (voordeligere) afzonderlijke tarieven van over het algemeen 10 % of 16,5 % (plus gemeentebelasting) afhankelijk van het type stortingen en de leeftijd van opname.³² Voor kapitalen opgebouwd met stortingen van de werknemer is het tarief van 16,5 % van toepassing voor stortingen voor 1993 en 10 % voor stortingen vanaf 1993. Stortingen van de werkgever geven aanleiding tot een belasting van het kapitaal aan 10 % als de uitkering wordt opgenomen op de wettelijke pensioenleeftijd of na een volledige loopbaan én de persoon actief is gebleven tot die leeftijd. In andere gevallen, bijvoorbeeld de opname bij vervroegde pensionering, is het tarief gelijk aan 16,5 %.³³

4.1.2. Regelingen voor zelfstandigen

Zelfstandigen kunnen gebruik maken van verscheidene types van aanvullende pensioenen. Zo is er het vrij aanvullend pensioen voor zelfstandigen (VAPZ), het aanvullend pensioen voor bedrijfsleiders van een vennootschap (IPT of groepsverzekering) en het vrij aanvullend pensioen zelfstandige natuurlijke personen (VAPZNP; verder, zoals gebruikelijk, de pensioenovereenkomst voor zelfstandigen of POZ genoemd).³⁴

²⁸ Op een kapitaaluitkering lager dan 2 479 euro wordt geen solidariteitsbijdrage geïnd. Wanneer het kapitaal groter is dan 2 479 euro en kleiner of gelijk is aan 24 789 euro wordt 1 % solidariteitsbijdrage afgehouden. Kapitalen boven de 24 789 euro zijn onderhevig aan 2 % solidariteitsbijdrage. Zie art. 68 §5 van de *Wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen*, *B.S.* 31 maart 1994.

²⁹ Art. 5, 7 en 8 van het Koninklijk besluit van 8 december 2013 tot uitvoering van artikelen 4 en 13 van de wet van 13 maart 2013 tot hervorming van de inhouding van 3,55 % ten gunste van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en de solidariteitsbijdrage verricht op de pensioenen, *B.S.* 16 december 2013; Art. 68 §2, 68 §3, 68 §4 en 68 §5 van de *Wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen*, *B.S.* 31 maart 1994.

³⁰ Art. 40 van het *Wetboek van de Inkomstenbelasting 1992*.

³¹ Art. 23 en 146 e.v. van het *Wetboek van de Inkomstenbelasting 1992*.

³² Uitzonderlijk wordt een belastingpercentage van 18 % of 20 % afgehouden van het kapitaal in plaats van 10 % of 16,5 %. Zie art. 171 van het *Wetboek van de Inkomstenbelasting 1992*. Merk verder op dat iemand met een kapitaaluitkering ook het recht heeft om zijn kapitaal om te zetten in een rente met een andere fiscale behandeling. Zie art. 28 § 1 van de *Wet van 28 april 2003 betreffende de aanvullende pensioenen en het belastingstelsel van die pensioenen en van sommige aanvullende voordelen inzake sociale zekerheid*, *B.S.* 15 mei 2003. We gaan ervan uit dat omzettingen in een rente nauwelijks voorkomen en behandelen deze bijgevolg niet in deze paper.

³³ Art. 171 van het *Wetboek van de Inkomstenbelasting 1992*.

³⁴ Zie de *Programmawet (I) van 24 december 2002*, *B.S.* 31 december 2002; de *Wet van 15 mei 2014 houdende diverse bepalingen*, *B.S.* 19 juni 2014; en de *Wet van 18 februari 2018 houdende diverse bepalingen inzake aanvullende pensioenen en tot instelling van een*

Het VAPZ is toegankelijk voor alle zelfstandigen³⁵ maar de stortingen zijn beperkt tot een absoluut plafond per jaar. Het VAPZ is veruit de meest populaire wijze van pensioenopbouw voor zelfstandigen met zo'n 470 000 aangeslotenen in 2018. Het gaat hier over zelfstandigen die actief een pensioen opbouwen alsook over zelfstandigen die in 2018 niet langer actief een pensioen opbouwen maar in het verleden wel hebben gestort in een VAPZ-regeling (PensionStat 2021d). Zelfstandige bedrijfsleiders met een vennootschap beschikken over de mogelijkheid om naast een VAPZ, ook een individuele pensioentoezegging (IPT) op te bouwen of om in te stappen in een groepsverzekering voor bedrijfsleiders.³⁶ Op 1 januari 2018 bouwden ongeveer 220 000 zelfstandige bedrijfsleiders, al dan niet actief, een aanvullend pensioen op via een individueel of collectief plan. Zelfstandigen zonder vennootschap beschikten, in tegenstelling tot zelfstandigen met een vennootschap, tot voor kort niet over de mogelijkheid om naast het VAPZ een tweede soort aanvullend pensioen op te bouwen. In 2018 werd daarom de POZ in het leven geroepen zodat ook zelfstandigen zonder vennootschap een bijkomend aanvullend pensioen kunnen opbouwen.³⁷ Dit nieuwe aanvullend pensioenplan kent een jaar na invoering 3 118 aangeslotenen (PensionStat 2021d, 2021e).

Ook bij zelfstandigen kunnen we de drie fases in de pensioenopbouw onderscheiden. We behandelen achtereenvolgens voor iedere fase de sociale, bijkomende en fiscale inningen die van toepassing zijn op de aanvullende pensioenopbouw.

a. Behandeling van de stortingen

De stortingen voor het aanvullend pensioen van zelfstandigen zijn niet onderhevig aan *socialezekerheidsbijdragen*. De stortingen voor aanvullende pensioenen van bedrijfsleiders zijn in 2018 potentieel wel onderworpen aan de reeds vermelde Wijninckx-bijdrage (Sigedis, 2019).³⁸

Een *bijkomende belasting* – in de vorm van een premietaks – van 4,4 % is verplicht op de stortingen in een IPT/groepsverzekering voor bedrijfsleiders en in een POZ.³⁹ De stortingen voor een VAPZ zijn daarentegen vrijgesteld van de premietaks.

De *fiscale behandeling* voor zelfstandigen is afhankelijk van het type aanvullend pensioen. De stortingen voor het aanvullend pensioen voor bedrijfsleiders worden verricht door de vennootschap. Bijgevolg zijn de stortingen niet belastbaar voor de bedrijfsleider in de personenbelasting.⁴⁰ Stortingen voor een POZ zijn wel belastbaar in de personenbelasting maar geven (net zoals de werknemersstortingen) recht

aanvullend pensioen voor de zelfstandigen actief als natuurlijk persoon, voor de meewerkende echtgenoten en voor de zelfstandige helpers, B.S. 30 maart 2018.

³⁵ Zelfstandigen in bijberoep hebben enkel toegang tot het VAPZ indien het inkomen een bepaalde grens bereikt en ze de minimale socialezekerheidsbijdragen van een zelfstandige in hoofdberoep betalen. Art. 42, 3° van de *Programmawet (I) van 24 december 2002*, *B.S. 31 december 2002*.

³⁶ Art. 35, 3°, 4° van de *Wet van 15 mei 2014 houdende diverse bepalingen*, *B.S. 19 juni 2014*.

³⁷ De *Wet van 18 februari 2018 houdende diverse bepalingen inzake aanvullende pensioenen en tot instelling van een aanvullend pensioen voor de zelfstandigen actief als natuurlijk persoon, voor de meewerkende echtgenoten en voor de zelfstandige helpers*, *B.S. 30 maart 2018*.

³⁸ Art. 28, 29 & 30 van de *Programmawet of 22 juni 2012*, *B.S. 28 juni 2012*. Let wel, in 2019 werd de berekening van de Wijninckx-bijdrage volledig herzien. Vanaf 2019 wordt de heffing van 3 % jaarlijks ingehouden op alle verworven reserves die de pensioendoelstelling (i.e. het maximaal ambtenarenpensioen) overstijgen. Zie ook noot 19.

³⁹ Art. 175/1 van het *Wetboek van 2 maart 1927 der diverse rechten en taksen- eertijds Wetboek der met zegel gelijkgestelde taksen*, *B.S. 6 maart 1927*.

⁴⁰ Voor zelfstandigen met een vennootschap zijn de stortingen voor het aanvullend pensioen (net zoals bezoldigingen) aftrekbaar als beroepskost in de vennootschapsbelasting indien de 80 %-grens wordt gerespecteerd (zie ook noot 22). Art. 52 3° b), 59 en 195 van het *Wetboek van de Inkomstenbelasting 1992*.

op een belastingvermindering van 30 %.⁴¹ Doordat de stortingen voor een POZ belastbaar zijn in de personenbelasting, zijn zij eveneens onderhevig aan de gemeentebelasting. In een POZ wordt de belastingvermindering enkel toegekend wanneer wordt voldaan aan de voorwaarde van de 80 %-grens.⁴² In geval van een VAPZ zijn de stortingen aftrekbaar als beroepskosten in de personenbelasting. De stortingen aan het VAPZ zijn begrensd tot een bepaald percentage van het beroepsinkomen (met name 8,17 % voor een gewoon VAPZ en 9,40 % voor een sociaal VAPZ) en kennen een absoluut maximum (in 2018 3 187 euro, dan wel 3 666 euro voor een sociaal VAPZ).⁴³ Bepaalde (para)medische beroepsgroepen met het zelfstandigenstatuut ontvangen een jaarlijkse toelage van het RIZIV in de vorm van een storting voor een bijzonder type VAPZ, de zogenaamde RIZIV-regeling. Zij hoeven, met andere woorden, de stortingen niet zelf te financieren.⁴⁴ Als gevolg kunnen deze (para)medici de stortingen niet aftrekken als beroepskost om hun belastbare grondslag te verminderen.⁴⁵ Een RIZIV-regeling kan worden gecombineerd met een gewoon of sociaal VAPZ.⁴⁶

b. Behandeling van de interesten

Net zoals bij werknemers, worden de opgebouwde interesten tijdens het proces van aanvullende pensioenopbouw volledig vrijgesteld van belastingen tenzij een winstdeelname wordt toegekend. De toegekende winstdeelname is onderhevig aan de *taks op winstdeelname* van 9,25 %.⁴⁷

c. Behandeling van de pensioenuitkering

De *parafiscale inhoudingen* bestaan uit een ZIV-bijdrage (tussen 0 % en 3,55 %) en solidariteitsbijdrage (tussen 0 % en 2 %) die worden afgehouden van het totale eerste- en tweedepijlerpensioen.⁴⁸

De *fiscale behandeling* verschilt per type pensioenuitkering. Een rente-uitkering wordt samen met de eerste pijler progressief belast in de personenbelasting (plus gemeentebelasting), na toekenning van de belastingverminderingen voor pensioeninkomen.⁴⁹ De fiscale behandeling van een kapitaaluitkering verschilt afhankelijk van het type van aanvullend pensioen. Een pensioenkapitaal verkregen via een IPT/groepsverzekering voor bedrijfsleiders of via een POZ is, net zoals bij werknemers, onderhevig aan (voordelige) afzonderlijke tarieven van 10 % of 16,5 % (plus gemeentebelasting), afhankelijk van de leeftijd van opname.⁵⁰ De behandeling van het VAPZ-kapitaal is atypisch. Het kapitaal wordt

⁴¹ Art. 34 2^oter en 145 1^o van het *Wetboek van de Inkomstenbelasting 1992*.

⁴² Art. 59 §4 van het *Wetboek van de Inkomstenbelasting 1992*; Art. 34 2^oter en 145 1^o van het *Wetboek van de Inkomstenbelasting 1992*.

⁴³ Art. 44 en 46 van de *Programmawet (I) van 24 december 2002*, *B.S.* 31 december 2002.

⁴⁴ Art. 54 van de *Wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen*, *B.S.* 27 augustus 1994.

⁴⁵ Art. 52 7^o bis van het *Wetboek van de Inkomstenbelasting 1992*.

⁴⁶ Ook (para)medische zorgverstrekkers met een statuut als werknemer kunnen een aanvullend pensioen opbouwen via een RIZIV-regeling (FSMA 2019b, p. 8). In de gegevens waarover wij beschikken worden de loontrekkenden onder de noemer van de zelfstandigen met een VAPZ geplaatst (Sigedis 2020, noot 2). Bijgevolg bespreken we deze vorm van aanvullende pensioenen voor werknemers niet in deze paper. Van de 56 468 zorgverstrekkers met een RIZIV-overeenkomst op 1 januari 2018, hadden er 10 306 een werknemersstatuut (FSMA 2019b, p. 6).

⁴⁷ Art. 183bis e.v. van het *Wetboek diverse rechten en taksen, tot opheffing van het Wetboek der zegelrechten en houdende verscheidene andere wetswijzigingen*, *B.S.* 29 december 2006. Omdat de taks op winstdeelname voor de verzekeraar niet fiscaal aftrekbaar is in de vennootschapsbelasting kan dit gevolgen hebben voor het aan de verzekerde doorgerekende percentage (zie noot 26).

⁴⁸ De inhouding van de sociale bijdragen is in realiteit ingewikkelder dan hier beschreven. Net zoals bij werknemers gebeurt de inhouding op een verschillende wijze voor kapitalen en renten (zie sectie 4.1.1.c).

⁴⁹ Art. 23, Art. 34 & Art. 146 e.v. van het *Wetboek van de Inkomstenbelasting 1992*.

⁵⁰ Art. 171 van het *Wetboek van de Inkomstenbelasting 1992*. Zie sectie 4.1.1.c en noot 32.

omgevormd tot een fictieve rente. Zo wordt 3,5 % tot 4,5 % van het kapitaal gedurende 13 jaar belast in de personenbelasting (als het pensioen wordt opgenomen voor 65-jarige leeftijd), dan wel 5 % van het kapitaal gedurende 10 jaar (bij een pensioenopname vanaf 65-jarige leeftijd). Bovendien wordt slechts 80 % van het kapitaal in aanmerking genomen wanneer het kapitaal wordt uitgekeerd op de wettelijke pensioenleeftijd en de zelfstandige actief is gebleven tot aan de pensionering. Het gevolg van deze atypische behandeling is dat slechts een deel van het kapitaal wordt belast aan het marginale tarief (plus gemeentebelasting) gedurende een aantal jaren.⁵¹ Het deel van de uitkering opgebouwd via winstdeelname is altijd vrijgesteld van fiscale inhoudingen, ongeacht het type pensioenuitkering.⁵²

4.2. (Para)fiscaliteit van het algemeen stelsel

In sectie 3.1 hebben we ons de vraag gesteld hoe tweedepijlerpensioenen zouden worden belast als ze niet langer (para)fiscaal bevoordeeld zouden zijn. Zoals aangegeven gaan wij er in deze working paper van uit dat de stortingen voor het aanvullend pensioen dan belast worden als beroepsinkomen; dat de interesten onderworpen worden aan de roerende voorheffing; en dat de uiteindelijke opname van de gespaarde uitkering belastingvrij is. In wat volgt bespreken we in eerste instantie de (para)fiscale behandeling van beroepsinkomen in het algemeen stelsel (4.2.1), dan de behandeling van de interesten in het algemeen stelsel (4.2.2).

4.2.1. Behandeling van het beroepsinkomen

De *socialezekerheidsbijdragen* op het beroepsinkomen verschillen voor werknemers en zelfstandigen. Het brutoloon van werknemers is onderhevig aan werkgevers- en werknemersbijdragen. Standaard wordt een werkgeversbijdrage van 25 % en een werknemersbijdrage van 13,07 % ingehouden op het brutoloon.⁵³ Bij zelfstandigen verloopt de inhouding van de socialezekerheidsbijdragen op een andere manier. In tegenstelling tot bij werknemers, worden de socialezekerheidsbijdragen niet geïnd op het bruto inkomen, maar op het netto belastbaar inkomen dat onderhevig is aan de personenbelasting. Aangezien het netto belastbaar inkomen van zelfstandigen op jaarbasis nog niet gekend is in het jaar zelf, worden voorlopige socialezekerheidsbijdragen per kwartaal geïnd die nadien worden verrekend eens het inkomen gekend is. De percentages van socialezekerheidsbijdragen voor zelfstandige zijn 14,16 % en 20,5 %. Voor een zelfstandige in hoofdberoep bedragen de bijdragepercentages in 2018 20,5 % op de inkomensschijf tot 58 513 euro (met een minimumbijdrage van 714 euro per kwartaal) en 14,16 % voor de inkomensschijf van 58 513 tot 86 230 euro. Boven dit plafond zijn er geen socialezekerheidsbijdragen verschuldigd waardoor de maximumbijdrage gelijk is aan 3 980 euro per kwartaal.⁵⁴

⁵¹ Art. 169 van het *Wetboek van de Inkomstenbelasting 1992*.

⁵² Art. 40 van het *Wetboek van de Inkomstenbelasting 1992*.

⁵³ Net zoals in het voordelig stelsel houden we geen rekening met verminderingen of vermeerderingen van de standaard socialezekerheidsbijdragen. Zie ook noot 17.

⁵⁴ Art. 9 e.v. van de *Wet van 26 december 2016 houdende maatregelen inzake versterking van jobcreatie en koopkracht*, *B.S.* 30 december 2015; Art. 11 e.v. van het *Koninklijk Besluit van 27 juli 1967 nr 38 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen*, *B.S.* 29 juli 1967.

In het algemeen stelsel worden de stortingen voor het aanvullend pensioen belast als beroepsinkomen. Omdat de beroepsinkomens van werknemers, zelfstandigen en zelfstandige bedrijfsleiders allen worden belast in de personenbelasting, kunnen we de drie beroepscategorieën hier samen behandelen.

Door het kluwen aan fiscale wetgeving in België is het niet eenvoudig om het standaard belastingregime voor het beroepsinkomen te bepalen. We doen hier een poging en beperken de *fiscale behandeling* van het beroepsinkomen tot vier stappen.⁵⁵ Het bruto belastbaar inkomen – dit is het bruto inkomen na afhouding van de (voorlopige) socialezekerheidsbijdragen van de werknemer of zelfstandige – wordt verminderd met de (werkelijke of forfaitaire) beroepskosten.⁵⁶ Vervolgens is het netto belastbaar beroepsinkomen – dit is het bruto belastbaar inkomen na verrekening van de beroepskosten – onderhevig aan de progressieve tarieven van 25 % tot 50 %.⁵⁷ Ten derde wordt een belastingvermindering ten gevolge de belastingvrije som toegekend.⁵⁸ Tot slot wordt de gemeentebelasting toegevoegd om het totaal aan verschuldigde belastingen te berekenen.⁵⁹

Het beroepsinkomen van loontrekkenden is, ten slotte, ook onderhevig aan de *bijzondere bijdrage sociale zekerheid* (BBSZ) van maximum 1,2 % die wordt aangerekend op het netto belastbaar gezinsinkomen. Op het inkomen van zelfstandigen wordt geen BBSZ geïnd. De definitieve inning van de BBSZ gebeurt in de jaarlijkse afrekening van de personenbelasting.⁶⁰

4.2.2. Behandeling van de interesten

In het door ons gedefinieerde algemeen stelsel worden de interesten belast. Wanneer een individu een deel van zijn inkomen in een spaar- of beleggingsproduct stopt, worden de interesten belast via de roerende voorheffing. Deze roerende voorheffing is een voorafbetaling en werkt over het algemeen bevrijdend, wat betekent dat er geen belasting meer wordt geïnd op de interesten in de personenbelasting. Er bestaan verschillende tarieven roerende voorheffing afhankelijk van het gekozen spaar- en beleggingsproduct.⁶¹ In het algemeen stelsel beschouwen wij, net zoals de FOD Financiën, het percentage van 30 % roerende voorheffing als het basistarief.⁶²

We vertrekken aldus van de hypothetische situatie waarbij individuen – bij afwezigheid van de voordelige belasting op het aanvullend pensioen – een deel van hun loon sparen of beleggen, zonder een specifieke keuze te maken over het alternatieve spaar- of beleggingsproduct dat hiervoor wordt gebruikt. Het is immers zo dat afhankelijk van het gekozen spaar- of beleggingsproduct (bijvoorbeeld een spaarboekje, een beleggingsfonds, ...) de verschuldigde belastingen verschillen. Naast de reeds vermelde afwijkende percentages roerende voorheffing, kunnen immers allerhande bijkomende

⁵⁵ Voor de definiëring van het algemeen stelsel van de personenbelasting beperken we ons tot de vermelde vier stappen. Omdat we in de latere analyses geen gegevens hebben over de gezinssituatie van aanvullende pensioenspaarders, gaan we er bovendien van uit dat enkel de individuele aanslag voor alleenstaanden deel uitmaakt van het algemeen stelsel.

⁵⁶ Art. 49 e.v. van het *Wetboek van de Inkomstenbelasting 1992*.

⁵⁷ Art. 130 van het *Wetboek van de Inkomstenbelasting 1992*.

⁵⁸ Art. 131 e.v. van het *Wetboek van de Inkomstenbelasting 1992*.

⁵⁹ Art. 465 e.v. van het *Wetboek van de Inkomstenbelasting 1992*.

⁶⁰ Art. 106 e.v. van de *Wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen*, *B.S.* 31 maart 1994.

⁶¹ Art. 261 e.v. van het *Wetboek van de Inkomstenbelasting 1992*.

⁶² Zie FOD Financiën, *roerend inkomen*, geraadpleegd via <https://financien.belgium.be/nl/particulieren/belastingaangifte/tarieven-belastbaar-inkomen/belastbaar-inkomen/roerend-inkomen>.

inningen zoals een beurstaks of een premietaks van toepassing zijn. In deze paper definiëren we het algemeen stelsel bijgevolg niet concreet maar gebruiken we een abstracte standaard als ijkpunt.⁶³

4.3. Synthesetabel

Zoals voorgaande secties aantoonde, heeft de omslag van het voordelig stelsel naar het algemeen stelsel gevolgen voor de (para)fiscale behandeling van de stortingen door werkgevers, werknemers en zelfstandigen, alsook voor de fases van de interesten en de uitkeringen. In deze paper gaan we ervan uit dat het voordelig stelsel voor de stortingen, interesten en uitkeringen niet langer van toepassing is, maar dat ze worden belast via het algemeen stelsel. We vatten de (para)fiscale regels van het voordelige stelsel en het algemeen stelsel samen in tabel 1.

⁶³ In plaats van een abstracte benchmark, kan ook worden geopteerd voor een concrete benchmark. Zo gebruikt de OESO, in zijn recente studie over belastinguitgaven voor aanvullende pensioenen, enkele veelvoorkomende spaar- en beleggingsproducten (zoals het spaarboekje en beleggingsfondsen) als benchmark (OECD 2018, pp. 73 en 109).

Tabel 1 Synthesetabel van de verschillpunten tussen de (para)fiscaliteit van het voordelig en het algemeen stelsel in 2018

	Voordelig stelsel				Algemeen stelsel	
	Regelingen voor werknemers		Regelingen voor zelfstandigen		Regelingen voor werknemers	Regelingen voor zelfstandigen
Fases in de pensioenopbouw	Stortingen WG	Stortingen WN	VAPZ	Aanvullend pensioen bedrijfsleiders	POZ	
Stortingen	4,4% premietaks (behoudens bij een sectorplan)		geen premietaks	4,4% premietaks		niet van toepassing
	8,86% werkgeversbijdrage	25%				25%
	geen werknemersbijdrage	13,07% werknemersbijdrage		geen socialezekerheidsbijdrage		werkgeversbijdrage 13,07% werknemersbijdrage
	potentieel 3% Wijninckxbijdrage					degressieve socialezekerheidsbijdrage van 14,16% of 20,5%
	geen inkomstenbelasting	30% belastingvermindering op progressieve inkomstenbelasting	geen Wijninckxbijdrage	potentieel 3% Wijninckxbijdrage	geen Wijninckxbijdrage	niet van toepassing
	geen gemeentelijke opcentiemen	gemeentelijke opcentiemen	geen inkomstenbelasting (aftrekbaar als beroepskosten)	geen inkomstenbelasting	30% belastingvermindering op progressieve inkomstenbelasting	progressieve inkomstenbelasting
Interessen	geen BBSZ	BBSZ (0-1,2%)	geen gemeentelijke opcentiemen	gemeentelijke opcentiemen	gemeentelijke opcentiemen	gemeentelijke opcentiemen
	vrijgesteld van belasting 9,25% op winstdeelname		geen BBSZ	vrijgesteld van belasting 9,25% op winstdeelname	BBSZ (0-1,2%)	Geen BBSZ
Uitkering	0 - 3,55% ZIV-bijdrage					30% roerende voorheffing
	0 - 2% solidariteitsbijdrage			0 - 2% solidariteitsbijdrage		
	10 - 16,5% op kapitalen; progressieve belasting (incl. verminderings) op rentes	progressieve belasting (incl. verminderings) op (fictieve) rentes; kapitaal omgezet in fictieve rente		10 - 16,5% op kapitalen; progressieve belasting (incl. verminderings) op rentes		vrijgesteld van belasting
	gemeentelijke opcentiemen			gemeentelijke opcentiemen		

5. De budgettaire kosten van aanvullende pensioenen voor werknemers

Zoals aangegeven in de methodologische sectie worden de belastinguitgaven berekend op basis van volgende formule: $BU_t = BU_s + BU_i - I_u$ (totaal aan belastinguitgaven = belastinguitgaven op de stortingen + belastinguitgaven op de interesten – inkomsten op de uitkeringen). In deze sectie overlopen we de invulling van de verschillende componenten van de formule en berekenen we de totale belastinguitgaven voor werknemers (de situatie van zelfstandigen komt aan bod in de volgende sectie). We maken eerst gebruik van de methode van de ontvangstenverliezen (5.1), daarna van de methode van de ontvangstenwinsten (5.2).

5.1. De methode van de ontvangstenverliezen

De methode van de ontvangstenverliezen veronderstelt dat het gedrag van de betrokkenen niet verandert wanneer aanvullende pensioenen niet langer voordelig belast worden. In concreto gaat deze methode ervan uit dat de bruto pensioenstorting, de opgebouwde interesten en de uitgekeerde pensioenkapitalen of -rentes niet wijzigen in het algemeen stelsel. We maken gebruik van deze methode om de belastinguitgaven op de stortingen (5.1.1) en op de interesten (5.1.2) te berekenen alsook om de inkomsten te berekenen op de uitkeringen (5.1.3). Omdat we de kasstroombenadering gebruiken, belasten we de bruto pensioenstortingen van 2018 als beroepsinkomen, belasten we de gegenereerde interesten van 2018 via de roerende voorheffing en beschouwen we de uitgekeerde kapitalen en rentes van 2018 als belastingvrij in het algemeen stelsel. Op basis van deze berekeningen kunnen we in sectie 5.1.4 de totale belastinguitgaven voor aanvullende pensioenen van werknemers berekenen.

5.1.1. Belastinguitgaven op de stortingen

We toonden in sectie 4 aan dat een bijdragestorting zowel de vorm kan aannemen van een werknemersstorting als van een werkgeversstorting met elk een eigen (para)fiscale behandeling. De omslag naar het algemeen stelsel heeft bijgevolg andere gevolgen voor beide soorten stortingen. De belastinguitgaven ten gevolge werkgevers- en werknemersstortingen moeten dan ook afzonderlijk worden berekend en daarna worden opgeteld ($BU_s = BU_{s_wg} + BU_{s_wn}$).

a. Belastinguitgaven op werkgeversstortingen

In de methodologische sectie hebben we uitgelegd dat de formule voor het berekenen van belastinguitgaven op de stortingen verder kan worden uitgesplitst in afzonderlijke componenten. Voor stortingen van de werkgever is deze uitsplitsing als volgt: $BU_{s_wg} = (S_{wg} \times b_{s_wg}) - (S_{wg} \times b'_{s_wg})$ (belastinguitgave op de stortingen van de werkgever = stortingen van de werkgever $\times$ belastingpercentage op de stortingen van de werkgever in het algemeen stelsel - stortingen van de werkgever $\times$ belastingpercentage op de stortingen van de werkgever in het voordelig stelsel). We overlopen de verschillende parameters uit deze formule.

Werkgeversstortingen in het voordelig stelsel

Om de totale stortingen van de werkgever te kennen, vertrekken we van individuele gegevens over de hoogte van de storting die Sigedis ons rechtstreeks aanleverde. Deze gegevens zijn afkomstig uit de al vernoemde databank aanvullende pensioenen. Deze databank bevat geen rechtstreekse informatie over geïndividualiseerde stortingen maar deze informatie kan wel worden afgeleid uit de databank via een door Sigedis ontwikkelde methodologie (zie Sigedis 2021). Tellen we alle individuele stortingen op, dan krijgen we in 2018 een totale storting van 3 988,2 miljoen euro.

De Sigedis-gegevens maken geen onderscheid tussen stortingen van de werkgever en stortingen van de werknemer. Werkgeversstortingen kunnen evenwel worden afgeleid door de totale stortingen te verminderen met de werknemersstortingen. Informatie over de werknemersstortingen is beschikbaar in de Inventaris van de Rijksmiddelenbegroting. Volgens de laatste inventaris bedroegen de *minderontvangsten* via stortingen van de werknemer in 2018 116,6 miljoen euro (zie sectie 2). Deze 116,6 miljoen euro is het resultaat van de toegekende 30 % belastingvermindering op het totaal aan stortingen van de werknemer. Op basis hiervan kunnen we uitrekenen wat het bedrag is van de werknemersstortingen in 2018, met name 388,7 miljoen euro (i.e. 116,6 miljoen euro / (1-70 %)). De totale werkgeversstorting bedraagt dan 3 599,5 miljoen euro (3 988,2 – 388,7 miljoen euro) in het voordelig stelsel (S_{wg}).

Belastingpercentage op werkgeversstortingen in het algemeen stelsel

Sectie 4.2 liet zien dat het belastingpercentage (omwille van de progressiviteit) stijgt met het loon. Om het totale percentage te berekenen in het algemeen stelsel maken we daarom gebruik van de vermelde microgegevens van Sigedis. Deze gegevens bevatten naast de individuele stortingen immers ook het bruto jaarloon. Omdat de gegevens enkel de globale storting per persoon bevatten moeten we een veronderstelling maken om deze te kunnen opsplitsen in een deel werkgevers- en werknemersstorting. Met name gaan we ervan uit dat 90,25 % van iedere individuele storting bestaat uit een werkgeversstorting (3 599,5 / 3 988,2; zie vorige sectie).

In concreto gaan we als volgt te werk om het belastingpercentage te berekenen op de werkgeversstortingen in het algemeen stelsel:

- We tellen de werkgeversstortingen voor het tweedepijlerpensioen op bij het bruto jaarloon.
- De totale belasting op werkgeversstortingen is afhankelijk van de hoogte van het loon (omwille van de progressiviteit). Daarom berekenen we het belastingpercentage op de werkgeversstortingen in het algemeen stelsel door gebruik te maken van een speciaal ontwikkelde rekenmodule die de socialezekerheidsbijdragen en inkomstenbelastingen nabootst op het beroepsinkomen voor het jaar 2018. Omdat we de gezinssituatie niet kennen gaat de module ervan uit dat het huwelijksquotient niet van toepassing is en dat de bijzondere socialezekerheidsbijdrage (BBSZ) als alleenstaande wordt ingehouden. De module houdt verder geen rekening met andere inkomsten (vervangingsinkomsten, onroerende inkomsten, ...) die de te betalen belastingen kunnen beïnvloeden.

- We berekenen per individu de totale belastingen (incl. socialezekerheidsbijdragen)⁶⁴ die moeten worden betaald op het brutoloon *inclusief* de werkgeversstorting voor het tweedepijlerpensioen. We tellen alle individuele resultaten op. De totale belastingopbrengst van socialezekerheidsbijdragen en inkomstenbelastingen op de lonen inclusief werkgeversstortingen in het algemeen stelsel bedraagt dan 55 613,8 miljoen euro.
- We berekenen vervolgens per individu de totale belastingen (incl. socialezekerheidsbijdragen) die moeten worden betaald op het loon *exclusief* werkgeversstortingen voor het tweedepijlerpensioen. We tellen opnieuw de individuele resultaten op. De som bedraagt 52 652,6 miljoen euro.
- Op basis van het voorgaande weten we dat de werkgeversstortingen in het algemeen stelsel in totaal voor 2 961,2 miljoen euro zouden worden belast (55 613,8 - 52 652,6 miljoen euro). Om het belastingpercentage in het algemeen stelsel te kennen delen we dat bedrag vervolgens door de totale werkgeversstorting van 3 599,5 miljoen euro (S_{wg}). Het resulterend percentage is 82,27 % (b_{s_wg}).⁶⁵

Belastingpercentage op werkgeversstortingen in het voordelig stelsel

In het bestaande voordelige stelsel worden de werkgeversstortingen belast via een bijzondere werkgeversbijdrage van 8,86 % en zijn werkgeversstortingen voor een ondernemingsplan onderworpen aan een premietaks van 4,4 %. De totale opbrengst van de 8,86 %-bijdrage bedraagt dan 318,9 miljoen euro ($3\,599,5 \times 8,86\%$). De opbrengst van de premietaks is moeilijker te berekenen aangezien deze taks enkel verschuldigd is op de stortingen voor ondernemingsplannen (en niet op die voor sectorplannen). Op basis van FSMA-gegevens weten we dat in 2018 389,3 miljoen euro werd gestort in sectorplannen.⁶⁶ De opbrengst van de premietaks bedraagt dan 141,3 miljoen euro ($(3\,599,5 - 389,3) \times 4,4\%$). De totale verschuldigde belasting in het voordelig stelsel bedraagt 460,2 miljoen euro ($318,9 + 141,3$ miljoen euro). Om het belastingpercentage te kennen delen we dat bedrag vervolgens door de 3 599,5 miljoen euro totale werkgeversstortingen. Het resulterend belastingpercentage op de werkgeversstorting in het voordelig stelsel (b'_{s_wg}) is 12,78 %.

⁶⁴ Herinner dat we enkel gebruik maken van de standaardtarieven van 25 % werkgeversbijdrage en 13,07 % werknemersbijdrage. Zoals uitgelegd in sectie 4.1.1 worden in bepaalde gevallen vermeerderingen of verminderingen toegekend zoals de werkbonus. We gaan ervan uit dat vermeerderingen of verminderingen geen deel uitmaken van het algemeen stelsel. De impact van deze hypothese kan op dit moment niet worden getest omdat we over onvoldoende gegevens beschikken om te bepalen of een afwijkend percentage socialezekerheidsbijdragen moet worden ingehouden.

⁶⁵ Het belastingpercentage op de stortingen is niet voor alle deelnemers gelijk aan 82,27 %. De hoogte van het belastingpercentage is immers sterk afhankelijk van de hoogte van het loon omwille van de progressieve belastingvoet. Bovendien is het van belang om dit belastingpercentage correct te interpreteren. Omdat dit percentage ook de werkgeversbijdrage van 25 % bevat, die wordt betaald bovenop de bruto storting, is dit belastingpercentage geen weerspiegeling van wat een individu netto overhoudt van zijn storting als deze zou worden belast in het algemeen stelsel.

⁶⁶ Informatie over de stortingen aan sectorplannen is beschikbaar in het laatste tweejaarlijkse FSMA-verslag over de sectorale pensioenstelsels (FSMA, 2019a). De totale stortingen voor sectorplannen kunnen niet rechtstreeks uit het FSMA-document worden afgeleid omdat de door de FSMA getoonde geaggregeerde gegevens een optelsom zijn van stortingen voor en na afhouding van premietaks en bijzondere werkgeversbijdrage. Alle gegevens kunnen evenwel op eenzelfde berekeningsbasis worden geplaatst door gebruik te maken van tabellen 13, 50 en 51 van het rapport. Tabellen 50 en 51 geven immers de totale stortingen per paritair comité aan terwijl tabel 13 aangeeft of de in tabellen 50 en 51 getoonde bedragen inclusief of exclusief premietaks en bijzondere werkgeversbijdrage zijn: indien tabel 13 naast een brutopercentage ook een nettopercentage toont, dan zijn de in tabellen 50 en 51 getoonde bedragen voor afhouding van premietaks en bijzondere werkgeversbijdrage, en vice versa. We vinden dat in 2017 379,1 miljoen euro werd gestort aan sectorplannen (exclusief premietaks en bijzondere werkgeversbijdrage). Om dit getal te updaten naar 2018 vermeerderen we dat getal met de loongroei van werknemers tussen 2017 en 2018. Deze loongroei bedroeg 2,69 %. Zie noot 70 voor meer toelichting bij de berekening van de loongroei.

b. Belastinguitgaven op werknemersstortingen

Omdat de belastinguitgaven op werknemersstortingen al worden berekend in de vermelde Inventaris van de Rijksmiddelenbegroting, nemen we deze gewoon over. Volgens deze inventaris bedragen de belastinguitgaven op werknemersstortingen in 2018 116,6 miljoen euro. We nemen dit bedrag over in de berekening maar brengen twee correcties aan. De 116,6 miljoen euro houdt er geen rekening mee dat op de werkgeversstortingen in het voordelig stelsel een premietaks wordt ingehouden van 4,4 % (de socialezekerheidsbijdragen zijn in het algemeen stelsel en het voordelig stelsel identiek). Met andere woorden, de 388,7 miljoen euro gestort aan werknemers (i.e. 116,6 miljoen/(1-70 %)) levert de overheid in premietaks 17,1 miljoen euro op. De 116,6 miljoen euro houdt ook geen rekening met de extra belastinguitgaven ten gevolge de verminderde gemeentebelasting. Een belastingvermindering van 30 % leidt immers ook tot een extra uitsparing in de gemeentebelasting ten opzichte van het algemeen stelsel waardoor de belastingvermindering in realiteit gelijk is aan 31,92 % (= 30 % + (30 % × 6,4 %)).⁶⁷ De reële belastinguitgave dient bijgevolg aangepast te worden naar 124,1 miljoen euro (388,7 miljoen euro × 31,92 %). De totale belastinguitgave op werknemersstortingen voor een aanvullend pensioen ($BU_{s,wn}$) is dan 107 miljoen euro (124,1 – 17,1 miljoen euro).

c. Belastinguitgaven op de stortingen: berekening

Op basis van het voorgaande kunnen we de totale belastinguitgaven op de stortingen als volgt afleiden:

- $BU_s = BU_{s,wg} + BU_{s,wn}$
- $BU_s = (S_{wg} \times b_{s,wg}) - (S_{wg} \times b'_{s,wg}) + BU_{s,wn}$
- $BU_s = (3\,599,5 \text{ miljoen euro} \times 82,27 \%) - (3\,599,5 \text{ miljoen euro} \times 12,78 \%) + 107 \text{ miljoen euro}$
- $BU_s = 2\,961,2 \text{ miljoen euro} - 460,2 \text{ miljoen euro} + 107 \text{ miljoen euro}$
- $BU_s = 2\,608 \text{ miljoen euro}$

We moeten dit totaal nog corrigeren. Werkgevers- en werknemersstortingen kunnen immers onderhevig zijn aan een 3 % Wijninckx-bijdrage. Op basis van gegevens die werden gepubliceerd in het laatste rapport van het Rekenhof (2020, noot 86) weten we dat deze opbrengst van de Wijninckx-bijdrage voor werknemers 9,2 miljoen euro bedraagt in 2018. De totale belastinguitgaven (BU_s) op de stortingen zijn in 2018 dus gelijk aan 2 598,8 miljoen euro.

5.1.2. Belastinguitgaven op de interesten

De belastinguitgaven op de interesten kunnen worden berekend door de interesten op de reserves in het voordelig stelsel (I) te vermenigvuldigen met de belasting op interesten in het algemeen stelsel (b_i).

⁶⁷ We veronderstellen net als de OESO een gemeentebelasting van 6,4 % (i.e. het gewogen gemiddelde van de gemeentebelasting van de 19 gemeenten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest; persoonlijke communicatie met Andrew Reilly (OESO) op 28 november 2020).

a. Interesten op de reserves in het voordelig stelsel

Er bestaan op dit moment in België geen cijfers over de opgebouwde interesten. We veronderstellen daarom een bepaalde rentevoet en passen deze toe op de totale verworven reserves binnen de tweede pijler voor werknemers in 2018 (hiertoe berekenen we het gemiddelde van de reserves op 1 januari 2018 en 1 januari 2019). Deze reserves bedroegen 58 831,4 miljoen euro.⁶⁸ Om op basis van deze reserves de interesten af te leiden moeten we een bepaalde interestvoet veronderstellen. In deze studie hanteren we een interestvoet van 0,8 % omdat Sigedis (2021) dit percentage gebruikt in de reeds vermelde studie om individuele stortingen af te leiden. De 0,8 % is de gemiddelde interestvoet van de OLO's op tien jaar over de laatste zes kalenderjaren voorafgaand aan 2018. De totale interesten (I) bedragen dan 470,7 miljoen euro ($58\,831,4 \text{ miljoen euro} \times 0,8 \%$). Omdat verzekeraars en pensioenfondsen ook beleggen in meer risicovolle producten zal het werkelijk rendement mogelijk hoger liggen. In sectie 7.1 voeren we daarom een sensitiviteitsanalyse uit die de impact van andere rentevoeten onderzoekt.

In het voordelig stelsel zijn de interesten vrijgesteld van belasting. We veronderstellen dat ten gevolge de lage rentevoeten in 2018 geen winstdeelnome wordt toegekend. Als gevolg wordt de bijkomende taks van 9,25 % niet geïnd. De impact van deze veronderstelling wordt ook onderzocht in sectie 7.1.

b. Belastingpercentage op interesten in het algemeen stelsel

In het algemeen stelsel veronderstellen we een belasting op de interesten van 30 % (b_i). In sectie 7.2 onderzoeken we de impact van een alternatieve benchmark.

c. Belastinguitgaven op de interesten: berekening

Op basis van het voorgaande kunnen we de totale belastinguitgaven op de interesten als volgt afleiden:

- $BU_i = I \times b_i$
- $BU_i = 470,7 \text{ miljoen} \times 30 \%$

De totale belastinguitgaven (BU_i) op de interesten zijn in 2018 dus gelijk aan 141,2 miljoen euro.

5.1.3. Inkomsten op de uitkeringen

De uitkeringen van aanvullende pensioenen worden belast en leiden dus tot overheidsinkomsten. We kunnen de totale inkomsten op de uitkeringen berekenen door de uitkering in het voordelig stelsel (U) te vermenigvuldigen met de belasting op de uitkering in het voordelig stelsel (b'_u). Omdat de (para)fiscale behandeling van tweedepijlerpensioenen verschilt al naargelang het tweedepijlerpensioen wordt uitbetaald als kapitaal of als rente, berekenen we de inkomsten op kapitalen ($I_{u,k} = U_k \times b'_{u,k}$) en rentes ($I_{u,r} = U_r \times b'_{u,r}$) afzonderlijk.

⁶⁸ Het totaal aan verworven reserves in beide jaren kan worden afgeleid van PensionStat (2021d, 2021e). In de te downloaden files *Pensioenplannen2018_nl.xlsx* en *Pensioenplannen2019_nl.xlsx* (tabblad soorten plannen) vermenigvuldigen we het aantal aangesloten met de gemiddelde verworven reserves in de verschillende soorten plannen. Vervolgens tellen we het geheel op.

a. Uitkeringen in het voordelig stelsel

Gegevens over uitgekeerde tweedepijlerpensioenen voor werknemers kunnen worden afgeleid door twee bronnen samen te leggen, met name het Pensioenkadaster en het tweejaarlijkse FSMA-verslag (FSMA 2019b).

Uit opgevraagde geaggregeerde Pensioenkadaster-gegevens voor 2018 weten we dat de totale massa aan uitgekeerde tweedepijlerkapitalen 4 625,5 miljoen euro bedraagt en de totale massa tweedepijlerrentes 316 miljoen euro. Deze bedragen hebben betrekking op de uitkeringen voor werknemers en zelfstandigen. Op basis van dezelfde gegevens weten we ook dat respectievelijk 265,9 miljoen euro en 664 204 euro werd uitgekeerd aan VAPZ-kapitalen en -rentes.⁶⁹ Uit het FSMA-verslag over het aanvullend pensioen voor zelfstandigen en zelfstandige bedrijfsleiders (2019b, p. 109) weten we dan weer dat het totaalbedrag aan uitgekeerde pensioenkapitalen en -rentes voor zelfstandige bedrijfsleiders in 2017 respectievelijk 748,1 en 2,3 miljoen euro bedroeg. Om deze laatste bedragen om te zetten naar 2018 verhogen we ze met de gemiddelde loongroei van 2017, met name 2,69 %.⁷⁰ We krijgen dan 768,2 en 2,4 miljoen euro.

Het totaal aan uitbetaalde tweedepijlerpensioenen kan worden opgesplitst in tweedepijlerpensioenen voor werknemers, VAPZ-uitkeringen en aanvullende pensioenen voor zelfstandige bedrijfsleiders (omdat de POZ pas werd ingevoerd in 2018, waren er in dat jaar geen POZ-uitbetalingen). Verminderen we het totaal aan tweedepijlerpensioenen met de VAPZ-uitkeringen en de aanvullende pensioenen voor zelfstandige bedrijfsleiders, dan krijgen we dus het totaal uitgekeerd pensioenbedrag aan werknemers, met name 3 591,3 miljoen euro aan kapitaaluitkeringen (U_k) en 313 miljoen euro aan rente-uitkeringen (U_r).

b. Belastingpercentage op de uitkeringen in het voordelig stelsel

Omwille van de verschillende behandeling, maken we een onderscheid tussen kapitaal- en rente-uitkeringen:

Voor de kapitaaluitkeringen volgen we volgende procedure:

⁶⁹ De geaggregeerde pensioengegevens over 2018 werden aangevraagd bij het Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming van de KSZ. De geaggregeerde gegevens bevatten zowel de uitbetaalde tweedepijlerpensioenen ten gevolge ouderdom als deze uitgekeerd ten gevolge overlijden. We behandelen de uitkeringen ten gevolge overlijden dan ook op dezelfde manier als de uitkeringen bij leven. Het niet afzonderlijk behandelen van uitkeringen ten gevolge overlijden zou nauwelijks een impact mogen hebben aangezien de (para)fiscaliteit van de uitkering bij overlijden gelijkaardig is aan die van de uitkering bij leven. Toch zijn er ook verschillen. Ten eerste zijn er bijkomende successierechten verschuldigd als de begunstigde niet de echtgeno(o)t(e) is of een kind jonger dan 21 (Van de Velde 2014, pp. 69-70). Ten tweede worden voor de uitgekeerde kapitalen na overlijden de drempels voor de solidariteitsafhouding op een andere wijze bepaald (art. 68 §5 van de *Wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen*, *B.S.* 31 maart 1994).

⁷⁰ We berekenen de loongroei op basis van het gemiddeld loon van werknemers inclusief vakantiegeld. Dit gemiddeld loon wordt als volgt berekend. We berekenen eerst de totale loonmassa. Deze loonmassa is gelijk aan de brutoloonmassa (D.11) in de privésector (S.1 verminderd met S.13) verminderd met die van de huisbedienden (bedrijfstak TT) en vermeerderd met de werkgeversbijdragen (D.12) betaald op dat laatste loon. De loonmassa wordt vervolgens gedeeld door de totale werkgelegenheid in de privésector verminderd met de werkgelegenheid van de huisbedienden. De gegevens zijn afkomstig van de Nationale Rekeningen (Instituut voor de Nationale Rekeningen 2020).

- Zoals voorzien in de regelgeving passen we op het kapitaal de voorlopige ZIV-inhouding toe en houden we geen rekening met een eventuele herberekening op basis van het eerstestijlerpensioen. We houden bijgevolg de volledige ZIV-bijdrage in van 3,55 %.
- Om een inschatting te kunnen maken van de gemiddelde solidariteitsinhouding op kapitaaluitkeringen, selecteren we in het Pensioenkadaster van 2015 alle individuen die in dat jaar een kapitaal ontvingen. Het Pensioenkadaster 2015 is het laatste jaar waarvoor we op dit moment individuele gegevens beschikbaar hebben. Om de kapitalen te upraten van 2015 naar 2018, verhogen we deze, bij gebrek aan andere gegevens, met de loongroei die zich heeft voorgedaan tussen 2015 en 2018 (zie noot 70). In concreto verhogen we de kapitalen met 6,77 %. We berekenen de gemiddelde solidariteitsbijdrage op basis van de geüpdatet kadastergegevens. Dit gemiddelde bedraagt 1,5 %. Net zoals bij de ZIV-inhouding, houden we geen rekening met een eventuele herberekening op basis van het eerstestijlerpensioen.
- Het totale gemiddelde aan sociale inhoudingen is dan 5,05 % (3,55 % + 1,5 %).
- We hebben geen verdere informatie die het mogelijk maakt te kunnen inschatten of een fiscale belasting van 10 %, dan wel 16,5 % van toepassing is op het pensioenkapitaal. We veronderstellen daarom het gemiddelde van beide aanslagvoeten (i.e. 13,25 %). Omdat ook de gemeentebelasting van toepassing is, wordt het finale tarief dan 14,1 % (13,25 % + (13,25 % × 6,4 %)).
- Zoals al aangegeven moeten de fiscale taken enkel worden betaald op het deel van de uitkering dat niet is opgebouwd als gevolg van een winstdeelname. We hebben op dit moment geen cijfers die aangeven hoe groot het percentage is dat in het verleden via winstdeelname werd opgebouwd. We veronderstellen dat dit percentage 5 % is (zie sectie 7.1 voor een sensitiviteitsanalyse).⁷¹
- Het totale belastingpercentage (inclusief sociale bijdragen) op kapitalen in het voordelig stelsel ($b'_{u,k}$) bedraagt dan 17,76 % (met name 5,05 % sociale bijdrage en 14,10 % op de kapitalen na afhouding van sociale bijdragen en winstdeelname).

Voor de rente-uitkeringen volgen we een andere procedure:

- We selecteren in het Pensioenkadaster van 2015 alle individuen die in dat jaar een tweedestijlerrente ontvingen alsook enkel een pensioen als werknemer.
- We verhogen de tweedestijlerrentes met de vermelde 6,77 % loongroei.
- Om de eerstestijlerpensioenen te upraten van 2015 naar 2018 verhogen we deze met de gemiddelde stijging van het pensioen in die periode van gepensioneerd met een volledige loopbaan in de leeftijdsgroep 65 tot 69 jaar. Deze informatie is beschikbaar in de jaarlijkse statistiek van de pensioengerechtigden (FPD 2018, pp. 158–163; RVP 2015, pp. 225–231). We maken een onderscheid al naargelang het geslacht en het al dan niet ontvangen van een gezinspensioen. Op basis van de vermelde gegevens vinden we dat de pensioenen van mannen met een gezinspensioen moeten worden verhoogd met 8,91 %, die van vrouwen met een gezinspensioen met 8,76 %, die van mannen

⁷¹ De fiscale administratie gaat er bij de controle van de 80 %-regel van uit dat 20 % van het uitgekeerde bedrag is opgebouwd door winstdeelname. Volgens de werkgroep 80 %-regel (2004, pp. 19–21), samengesteld uit leden van de Commissie en de Raad voor Aanvullende Pensioenen, is deze 20 % evenwel een overschatting: afhankelijk van de duur van het contract schat zij dat het aandeel winstdeelname schommelt tussen 0 % en 15 %. Spijtig genoeg verschaft deze werkgroep evenwel geen cijfers die deze assumpties kunnen staven.

met een pensioen als alleenstaande met 8,99 % en die van vrouwen met een pensioen als alleenstaande met 8,61 %.

- Op basis van de reeds vermelde rekentool berekenen we de afhouding van ZIV- en solidariteitsbijdrage, de inkomstenbelasting en de gemeentebelasting. Herinner dat fiscale taken enkel worden betaald op de rente na afhouding van de 5 % winstdeelname.
- Omwille van de progressiviteit van het belastingstelsel, is de hoogte van het belastingpercentage dat van toepassing is op rentes afhankelijk van de hoogte van de rente en van de hoogte van het eerste pijlerpensioen. Daarom berekenen we het belastingpercentage op rentes als volgt:
 - We berekenen de belasting en ZIV-/solidariteitsbijdrage op het pensioen *inclusief* tweedepijlerrente.
 - We berekenen vervolgens de belasting en ZIV-/solidariteitsbijdrage op het pensioen *exclusief* tweedepijlerrente.
 - Om het belastingpercentage in het algemeen stelsel te kennen delen we de belastingopbrengst op tweedepijlerrentes door de som van uitgekeerde rentes in 2015. Het totale belastingpercentage ($b'_{u,r}$) op de tweedepijlerrente bedraagt 33,98 %.

c. Inkomsten op de uitkeringen: berekening

Op basis van het voorgaande kunnen we de totale inkomsten op de uitkering als volgt afleiden:

- $I_u = I_{u,k} + I_{u,r}$
- $I_u = (U_k \times b'_{u,k}) + (U_r \times b'_{u,r})$
- $I_u = (3\,591,3 \text{ miljoen euro} \times 17,76 \%) + (313 \text{ miljoen euro} \times 33,98\%)$
- $I_u = 637,9 \text{ miljoen euro} + 106,4 \text{ miljoen euro}$

De totale inkomsten (I_u) op de uitkeringen bedragen dus 744,3 miljoen euro.

5.1.4. Totale belastinguitgaven voor werknemers

Ter herinnering: we kunnen de totale belastinguitgaven als volgt berekenen: $BU_t = BU_s + BU_i - I_u$ (totaal aan belastinguitgaven = belastinguitgaven op de stortingen + belastinguitgaven op de interesten – inkomsten op de uitkeringen). We vatten het uiteindelijke resultaat samen in onderstaande tabel.

Tabel 2 Totale belastinguitgaven voor aanvullende pensioenen van werknemers volgens de methode van de ontvangstenverliezen, 2018
in miljoenen euro

Fases van de pensioenopbouw	Minderontvangsten (+) en inkomsten (-)
Belastinguitgaven op de stortingen	+ 2 598,8
Belastinguitgaven op de interesten	+ 141,2
Inkomsten op de uitkeringen	- 744,3
Totaal	1 995,7

De totale belastinguitgaven voor aanvullende pensioenen voor werknemers volgens de methode van de ontvangstenverliezen bedragen dus **1 995,7 miljoen euro**.

5.2. De methode van de ontvangstenwinsten

De methode van de ontvangstenwinsten (althans de versie die we in deze paper hanteren), verschilt van de methode van de ontvangstenverliezen in die zin dat ze ervan uitgaat dat werkgevers niet bereid zullen zijn om hun loonkost te zien toenemen als stortingen voor een aanvullend pensioen niet langer voordelig worden belast. In concreto gaat deze methode ervan uit dat werkgevers hun gedrag zullen aanpassen en minder stortingen zullen verrichten zodat hun loonkosten niet stijgen. We verminderen dus de bruto bijdragemassa voor werknemers in het algemeen stelsel.

Omdat we de kasstroombenadering gebruiken, zal de gedragsverandering enkel effect hebben op de berekening van de belastinguitgaven in de fase van de storting. Immers, de kasstroombenadering bekijkt zowel de pensioenstortingen als de interesten en de uitkeringen in hetzelfde jaar (hier 2018). De gedragsverandering in de fase van storting zal dan ook geen impact hebben op de fases van de interesten en de uitkeringen omdat deze interesten en uitkeringen het resultaat zijn van stortingen in het verleden. De belastinguitgaven op de interesten en de inkomsten op de uitkeringen zijn met andere woorden hetzelfde volgens beide methodes. We bespreken in wat volgt bijgevolg enkel de belastinguitgaven op de stortingen (5.2.1) en gaan vervolgens direct over naar de berekening van de totale belastinguitgaven (5.2.2).

We toonden in sectie 4.1 aan dat een storting zowel de vorm kan aannemen van een werknemersstorting als van een werkgeversstorting met elk een afzonderlijke (para)fiscale behandeling. We berekenen daarom de belastinguitgaven op werkgeversstortingen ($BU_{s, wg}$) en de belastinguitgaven op werknemersstortingen ($BU_{s, wn}$) afzonderlijk en tellen de belastinguitgaven vervolgens op om de totale belastinguitgaven op de stortingen (BU_s) te berekenen.

5.2.1. Belastinguitgaven op de stortingen

a. Belastinguitgaven op werkgeversstortingen

We overlopen de afzonderlijke parameters van volgende formule: $BU_{s, wg} = (S_{wg} \times b_{s, wg}) - (S_{wg} \times b'_{s, wg})$ (belastinguitgave op de werkgeversstortingen = werkgeversstortingen $\times$ belastingpercentage op werkgeversstortingen in het algemeen stelsel - werkgeversstortingen $\times$ belastingpercentage op werkgeversstortingen in het voordelig stelsel).

We hebben in sectie 5.1.1.a berekend dat het totale bedrag aan werkgeversstortingen in het voordelig stelsel 3 599,5 miljoen euro bedraagt. Dit bedrag geeft de werkgeversstortingen weer na afhouding van de bijzondere werkgeversbijdrage van 8,86 % en de premietaks van 4,4 % (enkel voor ondernemingsplannen). De totale loonkost van deze stortingen (incl. de bijzondere werkgeversbijdrage en premietaks) bedraagt voor de werkgevers 4 059,7 miljoen euro. De gehanteerde methode van de ontvangstenwinsten gaat ervan uit dat deze totale loonkost niet mag toenemen. In het algemeen stelsel moet de werkgever geen bijzondere werkgeversbijdrage en premietaks betalen maar wel een socialezekerheidsbijdrage van 25 %. Als de werkgever de totale kosten niet wil zien toenemen zullen de totale werkgeversstortingen (S_{wg}) dus geen 3 599,5 miljoen euro bedragen maar wel 3 247,8 miljoen euro ($4\,059,7 - (25\% \times 4\,059,7)$).

We berekenen vervolgens het belastingpercentage op de werkgeversstortingen in het algemeen stelsel en in het voordelig stelsel volgens de procedure uiteengezet in sectie 5.1.1.a. Het belastingpercentage op de verminderde werkgeversstortingen in het algemeen stelsel (b_{s_wg}) bedraagt 74,80 % terwijl het belastingpercentage in het voordelig stelsel (b'_{s_wg}) hetzelfde blijft, met name 12,78 %.

De totale belastinguitgave op werkgeversbijdrage (BU_{s_wg}) kan dan als volgt worden berekend:

- $BU_{s_wg} = (S_{wg} \times b_{s_wg}) - (S_{wn} \times b'_{s_wg})$
- $BU_{s_wg} = (3\,247,8 \text{ miljoen euro} \times 74,80 \%) - (3\,599,5 \text{ miljoen euro} \times 12,78 \%)$
- $BU_{s_wg} = 2\,429,3 \text{ miljoen euro} - 460,2 \text{ miljoen euro}$

De totale belastinguitgave op de werkgeversstortingen (BU_{s_wg}) bedraagt dus 1 969,1 miljoen euro volgens de methode van de ontvangstenwinsten.

b. Belastinguitgaven op werknemersstortingen

De werkgever moet op werknemersstortingen voor een tweedepijlerpensioen in het algemeen stelsel geen hogere socialezekerheidsbijdragen betalen dan in het voordelig stelsel. De methode van de ontvangstenwinsten verschilt dan ook niet van die van de ontvangstenverliezen in geval van werknemersstortingen. We nemen de totale belastinguitgave op werknemersstortingen (BU_{s_wn}) over van sectie 5.1.1.b, met name 107 miljoen euro.

c. Belastinguitgaven op de stortingen: berekening

De totale belastinguitgave op de stortingen (BU_s) bedragen dan 2 085,2 miljoen euro (1 969,1 miljoen euro (BU_{s_wg}) + 107 miljoen euro (BU_{s_wn})). Van dit bedrag moeten we in een laatste stap nog de totale Wijninckx-bijdrage van 9,2 miljoen euro aftrekken. De totale belastinguitgave (BU_s) op de stortingen in 2018 is dan gelijk aan 2 076,1 miljoen euro volgens de methode van de ontvangstenwinsten.

5.2.2. Totale belastinguitgaven voor werknemers

Zoals aangegeven zijn de belastinguitgaven op de interesten (141,2 miljoen euro) en de inkomsten op de uitkeringen (744,3 miljoen euro) identiek in beide methodes. De totale belastinguitgave (BU_t) wordt samengevat in tabel 3.

Tabel 3 Totale belastinguitgaven voor aanvullende pensioenen van werknemers volgens de methode van de ontvangstenwinsten, 2018
in miljoenen euro

Fases van de pensioenopbouw	Minderontvangsten (+) en inkomsten (-)
Belastinguitgaven op de stortingen	+ 2 076,1
Belastinguitgaven op de interesten	+ 141,2
Inkomsten op de uitkeringen	- 744,3
Totaal	1 473,0

De totale belastinguitgaven voor aanvullende pensioenen voor werknemers volgens de methode van de ontvangstenwinsten bedraagt dus **1 473,0 miljoen euro**.

6. De budgettaire kosten van aanvullende pensioenen voor zelfstandigen

Net als bij de werknemers bespreken we de gebruikte gegevens samen met de analyse van de belastinguitgaven. Zoals zal blijken zijn er over tweedepijlerpensioenen voor zelfstandigen minder gedetailleerde gegevens voorhanden dan bij werknemers waardoor een aantal bijkomende veronderstellingen moeten worden gemaakt. We maken gebruik van de methode van de ontvangstenverliezen om de belastinguitgaven op de stortingen (6.1.1) en op de interesten (6.1.2) te berekenen alsook de inkomsten op de uitkering (6.1.3). Op basis van deze berekeningen kunnen we in sectie 6.1.4 de totale belastinguitgaven voor aanvullende pensioenen van zelfstandigen berekenen.

6.1. Belastinguitgaven op de stortingen

We toonden in sectie 4 aan dat er een andere (para)fiscaliteit geldt voor het VAPZ, voor de aanvullende pensioenen voor bedrijfsleiders en voor de POZ. De belastinguitgaven op de stortingen voor deze drie soorten pensioenregelingen moeten dan ook afzonderlijk worden berekend en daarna worden opgeteld ($BU_s = BU_{s_vapz} + BU_{s_bl} + BU_{s_poz}$).

6.1.1. Belastinguitgaven op de VAPZ-stortingen

De belastinguitgaven op de VAPZ-stortingen kunnen als volgt worden uitgesplitst: $BU_{s_vapz} = (S_{vapz} \times b_{s_vapz}) - (S_{vapz} \times b'_{s_vapz})$ (belastinguitgaven op de VAPZ-stortingen = VAPZ-stortingen $\times$ belastingpercentage op de VAPZ-stortingen in het algemeen stelsel – VAPZ-stortingen $\times$ belastingpercentage op de VAPZ-stortingen in het voordelig stelsel).

We bekijken eerst de hoogte van de VAPZ-stortingen (S_{vapz}). Daarna bekijken we de belastingpercentages in het algemeen stelsel (b_{s_vapz}) en in het voordelig stelsel (b'_{s_vapz}).

Op basis van geaggregeerde gegevens uit de databank aanvullende pensioenen die door Sigedis aan FSMA en vervolgens aan het Federaal Planbureau werden aangeleverd, kennen we per combinatie van leeftijdsgroep (< 25; 25-34; 35-44; 45-54; 55-64; > 64) en geslacht de gemiddelde VAPZ-storting en het aantal aangeslotenen.⁷² Deze gemiddeldes en aantallen, die zullen worden gebruikt om het belastingpercentage te berekenen op de VAPZ-storting in het algemeen stelsel, worden getoond in kolommen 3 en 4 van onderstaande tabel.

⁷² De getoonde gegevens zijn het resultaat van de zogenaamde deposit-aangifte aan de databank aanvullende pensioenen. Omdat we op dit moment niet over individuele gegevens beschikken over de zelfstandigen, hebben we geen zicht op het aantal zelfstandigen dat meerdere aanvullende pensioenen cumuleert. Door het gebrek aan gegevens, gaat deze paper ervan uit dat alle zelfstandigen slechts één type aanvullend pensioen opbouwen. De berekende belastinguitgaven kunnen bijgevolg afwijken van de realiteit omdat de cumulatie van verschillende belastingvoordelen niet wordt meegenomen.

Tabel 4 Gemiddelde storting voor en aantal aangeslotenen bij het VAPZ, een aanvullend pensioen bedrijfsleiders en de POZ, per geslacht en leeftijdsgroep, 2018

Geslacht	Leeftijdsgroep	VAPZ		Aanvullend pensioen bedrijfsleiders		POZ		Geüpdatet mediaan netto belastbaar Inkomen (2018)
		Gemiddelde storting	Aantal aangeslotenen	Gemiddelde storting	Aantal aangeslotenen	Gemiddelde storting	Aantal aangeslotenen	
Man	< 25	951	1.368	1.702	178	1.295	4	14.777
	25-34	1.818	31.991	4.717	6.643	3.485	203	17.485
	35-44	1.778	59.041	7.923	24.802	6.996	409	19.551
	45-54	1.904	74.497	10.315	36.865	8.772	598	18.641
	55-64	2.194	61.352	14.443	28.208	14.721	691	28.843
	> 64	2.778	4.912	21.175	1.649	22.920	20	26.605
Vrouw	< 25	810	861	899	35	283	5	13.332
	25-34	2.303	30.576	4.350	2.345	2.979	187	17.132
	35-44	2.017	37.366	7.306	8.900	6.580	276	14.370
	45-54	1.952	41.529	9.157	12.532	7.328	411	13.995
	55-64	2.001	27.882	12.034	7.274	12.201	363	15.660
	> 64	2.385	1.730	21.478	388	12.621	9	18.309
Totaal		1.989	373.106	10.296	129.822	9.249	3.176	19.262

Zoals blijkt uit tabel 4 waren er in 2018 in totaal 373 106 actief aangeslotenen bij een VAPZ, met een gemiddelde storting van 1 989 euro. Het geheel aan VAPZ-stortingen bedraagt 784,2 miljoen euro (S_{vapz}).⁷³

We gaan vervolgens over tot de berekening van de volgende parameter in de formule, met name het belastingpercentage op de VAPZ-stortingen in het algemeen stelsel ($b_{s,vapz}$). Het belastingpercentage stijgt (omwille van de progressiviteit) met het inkomen. Het percentage socialezekerheidsbijdragen bij zelfstandigen is dan weer degressief. Om de totale belastinginkomsten te berekenen op het beroepsinkomen in het algemeen stelsel moeten we idealiter dus, net als bij de werknemers, gebruik maken van individuele gegevens die de hoogte van de storting koppelen aan de hoogte van het individuele inkomen. Over deze gegevens beschikken we op dit moment niet. We hebben wel individuele gegevens over de hoogte van het zogenaamde netto belastbaar inkomen (met name het inkomen na afhouding van socialezekerheidsbijdragen en beroepskosten) maar deze gegevens zijn niet gekoppeld aan de individuele aanvullende pensioenstortingen. Het inkomen waarover we beschikken is afkomstig van de Eclipz-databank (beschikbaar in het Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming van de KSZ) die door het RSVZ wordt gebruikt om de pensioenen van zelfstandigen te berekenen.

Om op basis van de beperkte, niet gekoppelde, gegevens toch een zicht te krijgen op het belastingpercentage op de VAPZ-stortingen in het algemeen stelsel, volgen we volgende procedure:

- We vertrekken van de laatste kolom van tabel 4. Deze kolom geeft op basis van de Eclipz-databank het mediane inkomen per geslacht en leeftijdsgroep van alle zelfstandigen die potentieel een VAPZ kunnen opbouwen (en dus minstens de minimale socialezekerheidsbijdragen betalen die pensioenrechten genereren). De weergegeven inkomens zijn van 2015 (het jaar waarover wij

⁷³ Het geheel aan VAPZ-stortingen is net als de opsplitsing naar geslacht en leeftijdsgroep afkomstig uit deposit-aangifte aan de databank aanvullende pensioenen (zie vorige noot). Merk op dat het geheel niet volledig gelijk is aan de gemiddelde storting vermenigvuldigd met het aantal aangeslotenen. De reden is dat voor sommige individuen geen stand van de rekening werd aangegeven (persoonlijke communicatie met Jan Janssens (Sigedis) op 11 februari en 18 maart 2021). Hetzelfde geldt voor de aanvullende pensioenen voor bedrijfsleiders en de POZ.

beschikken) geüpdatet naar 2018 door ze te verhogen met 7,04 % (de groei van het gemiddeld inkomen van zelfstandigen tussen 2015 en 2018).⁷⁴

- We tellen per combinatie van geslacht en leeftijd de gemiddelde VAPZ-stortingen op bij het geüpdatet mediaan netto belastbaar inkomen.
- We berekenen per combinatie van geslacht en leeftijd de totale belastingen (incl. socialezekerheidsbijdragen)⁷⁵ die moeten worden betaald op de VAPZ-stortingen die niet langer aftrekbaar zijn als beroepskost in het algemeen stelsel. Hiertoe gebruiken we de vermelde rekentool die de sociale inhoudingen en inkomstenbelasting nabootst voor 2018. Omwille van de progressiviteit van de inkomstenbelastingen berekenen we het belastingpercentage op de VAPZ-stortingen als volgt:
 - We vermenigvuldigen per combinatie van geslacht en leeftijd de totale belastingen met het aantal aangeslotenen en tellen de afzonderlijke resultaten op. De totale belastingopbrengst van socialezekerheidsbijdragen en inkomstenbelasting op het netto belastbaar inkomen *inclusief* de VAPZ-stortingen in het algemeen stelsel bedraagt 3 253,2 miljoen euro.
 - We bereken vervolgens per combinatie van geslacht en leeftijd de totale belastingen (incl. socialezekerheidsbijdragen) die moet worden betaald op het inkomen *exclusief* de VAPZ-stortingen. We tellen opnieuw de individuele resultaten op. De totale belastingopbrengst bedraagt 2 777,6 miljoen euro.
 - Op basis van het voorgaande weten we dat de VAPZ-stortingen in het algemeen stelsel in totaal voor 475,7 miljoen euro zouden worden belast (3 253,2 – 2 777,6 miljoen euro). Om het belastingpercentage in het algemeen stelsel te kennen, delen we dat bedrag vervolgens door de totale VAPZ-storting. Het resulterend percentage is 64,1 % (b_{s_vapz}).

In een volgende stap bepalen we het belastingpercentage op de VAPZ-stortingen in het voordelig stelsel (b'_{s_vapz}). Op de VAPZ-storting is geen enkele belasting verschuldigd.

De berekening van de belastinguitgaven op de VAPZ-stortingen is dan als volgt:

- $BU_{s_vapz} = (S_{vapz} \times b_{s_vapz}) - (S_{vapz} \times b'_{s_vapz})$
- $BU_{s_vapz} = (784,2 \text{ miljoen euro} \times 64,1 \%) - (784,2 \text{ miljoen euro} \times 0 \%)$
- $BU_{s_vapz} = 502,7 \text{ miljoen euro} - 0 \text{ miljoen euro}$

De totale belastinguitgave op de VAPZ-stortingen (BU_{s_vapz}) bedraagt 502,7 miljoen euro.

Bij deze berekening moeten een aantal methodologische kanttekeningen worden gemaakt. Ten eerste bestaat de regeling die we hier als VAPZ aanduiden technisch gezien uit drie soorten regelingen: het gewone VAPZ, het sociale VAPZ en de RIZIV-regelingen. Het gewone en sociale VAPZ kunnen zonder

⁷⁴ De groei van het inkomen van zelfstandigen kan worden afgeleid van de statistieken die beschikbaar zijn op de website van de RSVZ. Zie <https://websta.rsvz-inasti.fgov.be/nl/evolution/insured>.

⁷⁵ Omdat zelfstandigen socialezekerheidsbijdragen betalen op het netto belastbaar loon en dit loon pas gekend is na behandeling door de fiscus (zie sectie 4.2.1), worden in realiteit eerst voorlopige socialezekerheidsbijdragen geïnd op het inkomen in 2018 die nadien worden verrekend. Aangezien deze retroactieve studie betrekking heeft op de gegevens van 2018, berekenen we meteen de definitieve socialezekerheidsbijdragen van zelfstandigen op het inkomen van 2018.

problemen samen worden behandeld omdat ze eenzelfde fiscale behandeling genieten. De RIZIV-regelingen kennen evenwel een andere fiscaliteit in die zin dat niet de zelfstandige maar het RIZIV de pensioenstortingen financiert. De stortingen kunnen dan worden aanzien als rechtstreekse overheidsuitgaven en niet als een belastinguitgave. Omwille van de beperkte data waarover we beschikken kunnen we op dit moment een RIZIV-regeling niet onderscheiden van een reguliere (sociale) VAPZ-regeling. Om dit probleem in perspectief te plaatsen, merken we op dat in 2018 zo'n 12 % van alle aangeslotenen kon genieten van een storting door het RIZIV.⁷⁶ Een tweede kanttekening heeft te maken met de inkomensgegevens die worden gebruikt. Omdat de hoogte van de belasting van de VAPZ-storting in het algemeen stelsel samenhangt met de hoogte van het inkomen van de zelfstandige, gebruiken we idealiter de inkomensgegevens van zelfstandigen die deelnemen aan het VAPZ. Zoals reeds vermeld beschikken wij echter niet over gekoppelde gegevens over het inkomen en de hoogte van de storting. Bijgevolg gebruiken we momenteel het mediane inkomen opgesplitst per leeftijdscategorie en geslacht. In sectie 7.1 voeren we een sensitiviteitsanalyse uit die nagaat wat het resultaat zou zijn als het inkomen dat we gebruiken niet langer het mediane inkomen is maar een hoger inkomen opgesplitst per leeftijdsgroep en geslacht. Eenzelfde analyse wordt uitgevoerd bij de nog te bespreken regelingen voor zelfstandige bedrijfsleiders en de POZ.

6.1.2. Belastinguitgaven op de stortingen voor bedrijfsleiders

We berekenen vervolgens de belastinguitgaven op de stortingen voor de aanvullende pensioenen van bedrijfsleiders ($BU_{s_bl} = (S_{bl} \times b_{s_bl}) - (S_{bl} \times b'_{s_bl})$). We overlopen achtereenvolgens de hoogte van de stortingen (S_{bl}), de belastingpercentages in het algemeen stelsel (b_{s_bl}) en die in het voordelig stelsel (b'_{s_bl}).

Zoals blijkt uit tabel 4 bouwen in 2018 129 822 zelfstandigen actief een aanvullend pensioen op als bedrijfsleider. De gemiddelde storting is 10 296 euro. Een aanvullend pensioen als bedrijfsleider komt dus minder vaak voor dan een VAPZ (vgl. 129 822 met 373 106) maar de gemiddelde storting is heel wat hoger (10 296 versus 1 989 euro). De totale storting voor bedrijfsleiders (S_{bl}) bedraagt 1 739,8 miljoen euro.⁷⁷

Om het belastingpercentage te berekenen dat van toepassing is op de stortingen voor een aanvullend pensioen als bedrijfsleider in het algemeen stelsel (b_{s_bl}), volgen we dezelfde procedure als bij het VAPZ. In concreto berekenen we per combinatie van geslacht en leeftijd de totale belastingen (incl. socialezekerheidsbijdragen) die moeten worden betaald op de stortingen die in het algemeen stelsel wel belastbaar zijn in de personenbelasting. We vinden dat de stortingen voor het aanvullend pensioen voor bedrijfsleiders in het algemeen stelsel in totaal voor 890,2 miljoen euro worden belast. Om het belastingpercentage in het algemeen stelsel te kennen delen we dat bedrag vervolgens door de totale storting voor aanvullende pensioenen voor bedrijfsleiders. Het resulterend percentage is 66,6 % (b_{s_bl}).

⁷⁶ Het percentage aangeslotenen met een RIZIV-regeling werd afgeleid door de FSMA-gegevens over het aantal aangeslotenen met RIZIV-regeling (zie noot 46) af te zetten tegenover het totaal aantal VAPZ-aangeslotenen (zie sectie 4.1.2, tweede alinea).

⁷⁷ Niet alle stortingen voor bedrijfsleiders worden in de databank aanvullende pensioenen aangegeven op individueel niveau. Sommige stortingen worden daarentegen aangegeven op het niveau van het pensioenplan en zijn bijgevolg niet zichtbaar in tabel 4. Het aantal zelfstandigen met een aanvullend pensioen als bedrijfsleider ligt dan ook hoger dan 129 822 (een schatting van Sigedis geeft aan dat zo'n 37 000 bijkomende bedrijfsleiders een aanvullend pensioen opbouwen dat niet is aangegeven op individueel niveau). De totale storting van 1 739,8 miljoen euro voor bedrijfsleiders houdt wel rekening met de stortingen die zijn aangegeven op planniveau.

In het voordelig stelsel is een premietaks van 4,4 % verschuldigd ($b'_{s,bl}$), alsook mogelijk een Wijninckx-bijdrage.

De berekening van de belastinguitgaven op de stortingen voor aanvullende pensioenen voor bedrijfsleiders is dan:

- $BU_{s,bl} = (S_{bl} \times b_{s,bl}) - (S_{bl} \times b'_{s,bl})$
- $BU_{s,bl} = 1\,739,8 \text{ miljoen euro} \times 66,60 \% - 1\,739,8 \text{ miljoen euro} \times 4,4 \%$
- $BU_{s,bl} = 1\,158,7 \text{ miljoen euro} - 76,6 \text{ miljoen euro}$

De belastinguitgave op de storting bedraagt dus 1 082,2 miljoen euro. We moeten dit totaal evenwel nog corrigeren voor de Wijninckx-bijdrage. Uit een rapport van het Rekenhof (2020, noot 88) weten we dat in 2018 11,5 miljoen euro aan Wijninckx-bijdrage door zelfstandigen werd betaald. Deze Wijninckx-bijdrage is een inkomst voor de overheid en moet dus van het totaal worden afgetrokken. De totale belastinguitgave op de stortingen voor aanvullende pensioenen voor zelfstandige bedrijfsleiders ($BU_{s,bl}$) bedraagt bijgevolg 1 070,7 miljoen euro.⁷⁸

6.1.3. Belastinguitgaven op de stortingen voor een POZ

Tot slot berekenen we de belastinguitgaven op de stortingen voor de POZ ($BU_{s,poz} = (S_{poz} \times b_{s,poz}) - (S_{poz} \times b'_{s,poz})$).

Zoals blijkt uit tabel 4 komt de POZ op dit moment nog vrij weinig voor (3 176 aangeslotenen) maar is de gemiddelde storting (9 249 euro) hoger dan bij het VAPZ (1 989 euro) en vergelijkbaar met de gemiddelde storting voor de aanvullende pensioenen voor zelfstandige bedrijfsleiders (10 296 euro). Door het lage aantal aangeslotenen blijft de totale storting (S_{poz}) evenwel beperkt tot 29,8 miljoen euro.

Om het belastingpercentage te berekenen dat van toepassing is op de stortingen voor de POZ in het algemeen stelsel ($b_{s,poz}$), volgen we een gelijkaardige procedure als bij het VAPZ en de aanvullende pensioenen voor bedrijfsleiders. Concreet berekenen we per combinatie van geslacht en leeftijd de totale belastingen (inclusief socialezekerheidsbijdragen en exclusief belastingvermindering) die moeten worden betaald op de stortingen in het algemeen stelsel. We vinden een totale belastingopbrengst van 19,5 miljoen euro in het algemeen stelsel. Delen we dit bedrag door de totale storting, dan krijgen we een belastingpercentage van 66,28 % ($b_{s,poz}$).

In het voordelig stelsel zijn de stortingen belastbaar maar genieten ze wel van een belastingvermindering van 30 %. Er is ook een premietaks van 4,4 % verschuldigd op de stortingen. Op

⁷⁸ Wat als we een gedragsverandering zouden veronderstellen waarbij zelfstandige bedrijfsleiders zouden uitwijken naar een ander (para)fiscaal bevoordeeld product? Veronderstel dat de vennootschap de stortingen niet zou uitkeren als beroepsinkomen maar zou beslissen om de stortingen te gebruiken voor het aanleggen van een liquidatiereserve. Het fiscaal regime van dit product is gelijk aan 10 % bijkomende vennootschapsbelasting op de winst na afhouding van de vennootschapsbelasting (art. 184quater en art. 219quater van het *Wetboek van de Inkomstenbelasting 1992*). We gebruiken het tarief van 20 % vennootschapsbelasting voor kleine vennootschappen in dit voorbeeld (art. 215 van het *Wetboek van de Inkomstenbelasting 1992*). De belastinguitgaven op de stortingen zouden bijgevolg dalen van 1 070,7 miljoen euro naar 386,5 miljoen euro. Zoals aangegeven in noot 14 is het gebruik van een fiscaal bevoordeeld product zoals de liquidatiereserve als algemeen stelsel weinig zinvol.

basis van de vermelde rekentool weten we dan dat het belastingpercentage in het voordelig stelsel gelijk is aan 18,26 % ($b'_{s,poz}$).

We kunnen dan de belastinguitgaven op de POZ-stortingen als volgt berekenen:

- $BU_{s,poz} = (S_{poz} \times b_{s,poz}) - (S_{poz} \times b'_{s,poz})$
- $BU_{s,poz} = 29,8 \text{ miljoen euro} \times 66,28 \% - 29,8 \text{ miljoen euro} \times 18,26 \%$
- $BU_{s,poz} = 19,8 \text{ miljoen euro} - 5,4 \text{ miljoen euro}$

De totale belastinguitgave op de POZ-stortingen ($BU_{s,poz}$) bedraagt 14,3 miljoen euro.

6.1.4. Belastinguitgaven op de stortingen: berekening

We kennen dus de belastinguitgaven op de stortingen voor het VAPZ, voor het aanvullend pensioen voor zelfstandige bedrijfsleiders en voor de POZ. De som van de drie berekeningen bedraagt 1 587,7 miljoen euro (502,7 + 1 070,7 + 14,3 miljoen euro).

6.2. Belastinguitgaven op de interesten

De belastinguitgaven op de interesten (BU_i) kunnen worden berekend door de interesten op de reserves het voordelig stelsel (I) te vermenigvuldigen met de belasting op interesten in het algemeen stelsel (b_i). We moeten niet corrigeren voor eventuele belastingopbrengst in het voordelig stelsel omdat de interesten in dat stelsel niet worden belast (ter herinnering: we veronderstellen dat er in 2018 geen winstdeelname werd toegekend).

6.2.1. Interesten op de reserves in het voordelig stelsel

Net als bij de werknemers bestaan ook bij zelfstandigen geen cijfers over de gegenereerde interesten. Wel kennen we de totale reserves binnen de tweede pijler voor zelfstandigen in 2018 (het gemiddelde van de reserves op 1 januari 2018 en 1 januari 2019) op basis van de PensionStat-website (2021d, 2021e). Zo weten we dat deze reserves 26 058,9 miljoen euro bedroegen (7 854,6 miljoen euro VAPZ, 18 190,8 miljoen euro aanvullend pensioen bedrijfsleiders en 13,4 miljoen euro POZ). Om op basis van deze reserves de interesten af te leiden veronderstellen we net zoals bij de werknemers een interestvoet van 0,8 %. De totale interesten (I) bedragen dan 208,5 miljoen euro (respectievelijk 62,8 miljoen euro bij het VAPZ; 145,5 miljoen euro bij de aanvullende pensioenen voor bedrijfsleiders en 107 020 euro voor de POZ). Zie sectie 7.1 voor een sensitiviteitsanalyse op basis van andere interestvoeten.

6.2.2. Belastingpercentage op interesten in het algemeen stelsel

Net als bij de werknemers veronderstellen we in het algemeen stelsel een belasting op de interesten van 30 % (b_i). Zie echter sectie 7.2 voor een sensitiviteitsanalyse op basis van een andere benchmark voor het belasten van interesten in het algemeen stelsel.

6.2.3. Belastinguitgaven op de interesten: berekening

Op basis van het voorgaande kunnen we de totale belastinguitgaven op de interesten als volgt afleiden:

- $BU_i = I \times b_i$
- $BU_i = 208,5 \text{ miljoen} \times 30 \%$

De totale belastinguitgaven (BU_i) op de interesten zijn dus gelijk aan 62,5 miljoen euro. Hiervan kan 18,9 miljoen worden toegeschreven aan interesten op stortingen voor het VAPZ, 43,7 miljoen euro aan interesten op stortingen voor de aanvullende pensioenen voor zelfstandigen bedrijfsleiders en 32 106 euro aan interesten op stortingen voor de POZ.

6.3. Inkomsten op de uitkeringen

We berekenen de totale inkomsten op de uitkeringen door het totaal aan uitkeringen in het voordelig stelsel (U) te vermenigvuldigen met de belasting op de uitkering in het voordelig stelsel (b'_u). Zoals aangehaald, verschilt de (para)fiscale behandeling van tweedepijlerpensioenen al naargelang het tweedepijlerpensioen wordt uitbetaald in kapitaal of rente. We berekenen de belastinginkomsten op kapitalen en rentes dan ook afzonderlijk.

6.3.1. Uitkeringen in het voordelig stelsel

Uit sectie 5.1.3.a weten we dat respectievelijk 265,9 miljoen euro en 664 204 euro werd uitgekeerd aan VAPZ-kapitalen ($U_{vapz,k}$) en -rentes ($U_{vapz,r}$) en een geschatte 768,2 en 2,4 miljoen euro aan aanvullende pensioenkapitalen ($U_{bl,k}$) en -rentes ($U_{bl,r}$) voor zelfstandige bedrijfsleiders. In 2018 werden nog geen POZ-pensioenen uitgekeerd.

6.3.2. Belastingpercentage op de uitkeringen in het voordelig stelsel

We bespreken eerst de (para)fiscaliteit van de kapitaaluitkeringen, dan die van de rentes. We behandelen telkens achtereenvolgens het VAPZ en de aanvullende pensioenen voor zelfstandige bedrijfsleiders.

Wat betreft de sociale inhoudingen op kapitalen, nemen we het al berekende percentage ZIV- en solidariteitsbijdrage over van sectie 5.1.3.b. Het daar berekende gemiddelde percentage sociale bijdragen was 5,05 %.

De fiscale behandeling is verschillend bij de VAPZ-kapitalen en de kapitalen voor bedrijfsleiders.

Zoals aangegeven in de sectie rond de (para)fiscale regelgeving wordt het VAPZ-kapitaal omgevormd tot een fictieve rente die wordt belast in de personenbelasting. Om na te gaan hoe hoog het percentage is dat gemiddeld moet worden betaald, volgen we onderstaande procedure:

- In het Pensioenkadaster van 2015 selecteren we alle individuen die een VAPZ-kapitaal hebben ontvangen samen met een eerstelijnerpensioen.

- We verhogen deze kapitalen met de voorheen aangehaalde groeivoet van 7,04 % om een geschatte waarde voor 2018 te bekomen.
- Om de eerstestijlerpensioenen te upraten van 2015 naar 2018 verhogen we deze met de gemiddelde stijging van het minimumpensioen in die periode. Het minimum na een volledig loopbaan steeg tussen 31 juni 2015 en 31 juli 2018 met 14 % (alleenstaandentariaf) en 8,68 % (gezinstariaf). De pensioenen aan het alleenstaandentariaf worden dan ook met het eerste percentage verhoogd, die aan het gezinstariaf met het tweede percentage.⁷⁹
- We zetten de kapitalen om in fictieve rentes (zie sectie 4.1.2.c). Omwille van de progressiviteit van de inkomstenbelasting berekenen we het belastingpercentage op deze fictieve VAPZ-rentes in het algemeen stelsel vervolgens als volgt:
 - We berekenen de fiscale inhouding op het eerstestijlerpensioen *inclusief* de fictieve VAPZ-rente (i.e. na afhouding van de sociale bijdragen en de veronderstelde 5 % winstdeelname).
 - We bereken vervolgens op basis van de vermelde berekeningsmodule de fiscale inhouding op het eerstestijlerpensioen *exclusief* de fictieve VAPZ-rente.
 - Om het belastingpercentage te kennen delen we de belastingopbrengst op de fictieve VAPZ-rentes door de som van de uitgekeerde kapitalen in 2015 (na afhouding van de sociale bijdragen). Het percentage van de fiscale inhouding op het kapitaal is gelijk aan 1,68%.
 - Het totale belastingpercentage (incl. sociale inhoudingen) op het VAPZ-kapitaal ($b'_{u,vapz,k}$) bedraagt dan 6,64 % ($5,05 \% + (100 \% - 5,05 \%) \times 1,68 \%$).

De fiscaliteit van aanvullende pensioenkapitalen voor bedrijfsleiders is identiek aan die van werknemers. We nemen dan ook het in sectie 5.1.3.b berekende percentage inkomstenbelasting van 14,10 % over (de totale (para)fiscale inhouding ($b'_{u,bl,k}$) bedraagt dan 17,76 %).

Ook bij de rentes bespreken we eerst de VAPZ-regeling en dan de regelingen voor bedrijfsleiders. Herinner dat de belastingvoet op rentes omwille van de progressieve belasting afhankelijk is van zowel de hoogte van de rente als van de hoogte van het eerstestijlerpensioen.

Voor de VAPZ-rentes volgen we volgende procedure:

- We selecteren in het Pensioenkadaster van 2015 alle individuen die in dat jaar een VAPZ-rente ontvangen en een eerstestijlerpensioen.
- We verhogen de tweedestijlerrentes met de vermelde 7,04 % en de eerstestijlerpensioenen met de andere reeds toegelichte upratingcoëfficiënten (zie noot 79).
- We voegen het eerstestijlerpensioen en de tweedestijlerrente samen en berekenen de belasting (incl. sociale bijdragen) op het pensioeninkomen *inclusief* VAPZ-rente.

⁷⁹ De uprating van de eerstestijlerpensioenen van zelfstandigen verschilt van die van werknemers (zie 5.1.3) omdat de cijfers die we gebruiken voor werknemers niet beschikbaar zijn voor zelfstandigen. De stijging van het minimumpensioen tussen 2015 en 2018 is evenwel een goed alternatief omwille van het grote belang van de minima in de pensioenbescherming van zelfstandigen (Peeters 2016, 61–62). Merk op dat gepensioneerden met een VAPZ-kapitaal ook andere wettelijke pensioenvoordelen kunnen ontvangen naast het zelfstandigenpensioen. Deze andere voordelen moeten ook worden geüpdatet. De upratingscoëfficiënten van werknemerspensioenen (van mannen en vrouwen) met een alleenstaanden- en gezinspensioen werden reeds toegelicht in sectie 5.1.3.

- We berekenen vervolgens het belastingpercentage (incl. sociale bijdragen) op het pensioeninkomen *exclusief* VAPZ-rente.
- Om het belastingpercentage te kennen delen we de belastingopbrengst op de tweedepijlerrentes vervolgens door de som van uitgekeerde rentes in 2015. Het totale belastingpercentage ($b'_{u,r}$) op de tweedepijlerrente bedraagt dan 36,62%.

We beschikken niet over gegevens om het belastingpercentage te berekenen op aanvullende pensioenrentes voor zelfstandige bedrijfsleiders. Omdat de (para)fiscaliteit van deze rentes identiek is aan die van VAPZ-rentes, veronderstellen we dan maar dat het percentage hetzelfde is, met name 36,62% ($b'_{u,bl,r}$).

6.3.3. Inkomsten op de uitkeringen: berekening

Op basis van het voorgaande kunnen we de totale inkomsten op de uitkering als volgt afleiden:

- $I_u = I_{u,k} + I_{u,r}$
- $I_u = I_{u,vapz,k} + I_{u,vapz,r} + I_{u,bl,k} + I_{u,bl,r}$
- $I_u = (U_{vapz,k} \times b'_{u,vapz,k}) + (U_{vapz,r} \times b'_{u,vapz,r}) + (U_{bl,k} \times b'_{u,bl,k}) + (U_{bl,r} \times b'_{u,bl,r})$
- $I_u = (265,9 \text{ miljoen euro} \times 6,64 \%) + (664 \text{ 204 euro} \times 36,62\%) + (768,2 \text{ miljoen euro} \times 17,76 \%) + (2,4 \text{ miljoen euro} \times 36,62\%)$
- $I_u = 17,6 \text{ miljoen euro} + 243 \text{ 302 euro} + 136,5 \text{ miljoen euro} + 871 \text{ 480 euro}$

De totale inkomsten (I_u) op de uitkeringen voor zelfstandigen bedragen dus 155,2 miljoen euro.

6.4. Totale belastinguitgaven voor zelfstandigen

We kunnen de totale belastinguitgaven als volgt berekenen: $BU_t = BU_s + BU_i - I_u$ (totaal aan belastinguitgaven = belastinguitgaven op de stortingen + belastinguitgaven op de interesten – inkomsten op de uitkeringen). De totale belastinguitgave (BU_t) wordt samengevat in tabel 5.

Tabel 5 Totale belastinguitgaven voor aanvullende pensioenen van zelfstandigen volgens de methode van de ontvangstenverliezen, 2018
in miljoenen euro

Fases van de pensioenopbouw	Minderontvangsten (+) en inkomsten (-)
Belastinguitgaven op de stortingen	+ 1 587,7
Belastinguitgaven op de interesten	+ 62,5
Inkomsten op de uitkeringen	- 155,2
Totaal	1 495,1

De totale belastinguitgaven voor aanvullende pensioenen voor zelfstandigen bedragen dus 1 495,1 miljoen euro.

7. Sensitiviteitsanalyses

Het meten van belastinguitgaven voor tweedepijlerpensioenen gaat gepaard met een aantal moeilijkheden. Hiervoor zijn tenminste twee redenen. Ten eerste zijn er nog steeds een aantal hiaten in de beschikbare data over tweedepijlerpensioenen. Om deze hiaten op te vangen hebben we een aantal hypothesen moeten maken. Ten tweede is het opstellen van een definitie van het algemeen belastingstelsel geen sinecure. Hoe het algemeen stelsel wordt gedefinieerd, is in belangrijke mate een keuze van de onderzoeker. Andere keuzes leiden tot andere resultaten.

Om aan te geven hoe de datahypothesen en de keuze van het algemeen belastingstelsel de resultaten beïnvloeden, verrichten we in deze sectie een aantal sensitiviteitsanalyses. Sectie 7.1 behandelt enkele dataveronderstellingen, terwijl sectie 7.2 de impact van het gekozen algemeen stelsel onderzoekt.

7.1. Datahypothesen

In deze paper hebben we een aantal datahypothesen moeten maken die de resultaten allicht beïnvloeden. Een aantal hypothesen zullen leiden tot een overschatting van de belastinguitgaven (met name het niet in rekening brengen van successierechten bij overlijdensdekkingen, het beperken van de belastingberekening tot alleenstaanden in het algemeen stelsel en het behandelen van RIZIV-regelingen als reguliere VAPZ-regelingen). Andere hypothesen zullen leiden tot een onderschatting van de belastinguitgaven (het niet in rekening brengen van de eventuele terugbetaling van te veel betaalde ZIV- en/of solidariteitsinhouningen op tweedepijlerkapitalen). Nog andere hypothesen kunnen zowel tot een onder- als overschatting leiden (namelijk het niet in rekening brengen van andere inkomens dan beroepsinkomen bij de belastingsimulaties, de hypothese dat zelfstandigen geen verschillende types van aanvullende pensioenen cumuleren, de hypothese van één enkel percentage gemeentebelasting en de hypothese dat alle pensioenkapitalen worden belast aan 13,75 % plus gemeentebelasting). Het is op dit moment onmogelijk om de impact van deze hypothesen te onderzoeken. Een aantal andere datahypothesen kunnen wel van naderbij worden bekeken, met name de veronderstellingen over de rentevoet en de winstdeelname. In wat volgt bespreken we de impact van wijzigingen in deze hypothesen op de berekening van de belastinguitgaven.

We bespreken eerst de impact van alternatieve dataveronderstellingen volgens de methode van de ontvangstenverliezen (zie het bovenste deel van tabel 6). Ter herinnering, de totale belastinguitgave onder de standaard hypothesen bedraagt 1 995,7 miljoen euro voor werknemers via de methode van ontvangstenverliezen. Om de aangroei van de individuele verworven reserves voor werknemers te kunnen uitsplitsen in nieuwe stortingen en interesten op de al opgespaarde reserves moet een rentevoet worden verondersteld. Net zoals Sigedis in zijn recente studie (Sigedis 2021), gingen ook wij uit van een rentevoet van 0,8 %. Deze rentevoet kan als een minimale rentevoet worden aanzien. We toetsen daarom de impact van een rentevoet die twee keer hoger is dan de voorziene (met name 1,6 %) en drie keer hoger (2,4 %). Zoals blijkt uit de tabel leidt een twee keer hogere veronderstelde rentevoet tot een totale belastinguitgave van 2 039,5 miljoen euro (i.e. 2,20 % hoger dan de referentie) en een drie keer hogere rentevoet tot een uitgave van 2 083,0 miljoen euro (4,37 % hoger dan de referentie).

De winstdeelname wordt (in tegenstelling tot de reguliere interesten) belast in de opbouwfase, en wel aan 9,25 %. Het deel van de pensioenuitkering dat werd opgebouwd via winstdeelname is daarentegen vrijgesteld van inkomstenbelasting (in tegenstelling tot het deel dat niet werd opgebouwd via winstdeelname). We veronderstelden in deze working paper dat in 2018, ten gevolge de lage rentevoet van 0,8 %, geen winstdeelname werd toegekend in de opbouwfase en dat de uitbetaalde pensioenen voor 5 % zijn opgebouwd via winstdeelname. We onderzoeken hier de impact van een winstdeelname die in beide fases 5 procentpunt en 10 procentpunt hoger is. Een veronderstelde winstdeelname van +5 procentpunt leidt tot een belastinguitgave van 2 018,1 miljoen euro (+1,12 % ten opzichte van de referentie), een winstdeelname van +10 procentpunt tot een uitgave van 2 040,5 miljoen euro (+2,25 % ten opzichte van de referentie).

We bekijken vervolgens de impact van alternatieve dataveronderstellingen volgens de methode van de ontvangstenwinsten (zie het onderste deel van tabel 1). We herinneren eraan dat de methode van de ontvangstenwinsten enkel tot andere resultaten leidt in de fase van de stortingen. We tonen de impact van de alternatieve hypothesen in die fase volgens deze methode in de onderste helft van tabel 6 (de referentie bedraagt hier 1 473,0 miljoen euro). Zoals we kunnen zien is de impact van de alternatieve hypothesen op deze methode vergelijkbaar met de impact van de alternatieve hypothesen op de eerste methode. Dat de totale procentuele afwijking groter is bij de alternatieve rentevoet, kan worden toegeschreven aan het feit dat de totale storting volgens de methode van de ontvangstenverliezen hoger is dan volgens de methode van de ontvangstenwinsten. Bijgevolg is het belang van de belastinguitgaven op de interesten ten opzichte van de stortingen hoger volgens de tweede methode dan volgens de eerste methode.

Tabel 6 Sensitiviteitsanalyse van de datahypothesen voor het berekenen van de belastinguitgaven voor werknemers volgens de twee gebruikte methodes, 2018
in miljoenen euro

	Belastinguitgaven op de stortingen	Belastinguitgaven op de interesten	Inkomsten op de uitkeringen	Totaal
Methode van de ontvangstenverliezen				
Referentie	2 598,8 (ref)	141,2 (ref)	744,3 (ref)	1 995,7 (ref)
Rentevoet 1,6% (× 2)	2 492,2 (-4,10%)	282,4 (+100%)	744,3	2 039,5 (+2,20%)
Rentevoet 2,4% (× 3)	2 394,5 (-7,86%)	423,6 (+200%)	744,3	2 083,0 (+4,37%)
Winstdeelname + 5 pp	2 598,8	139,0 (-1,54%)	719,7 (-3,30%)	2 018,1 (+1,12%)
Winstdeelname + 10 pp	2 598,8	136,8 (-3,08%)	695,1 (-6,60%)	2 040,5 (+2,25%)
Methode van de ontvangstenwinsten				
Referentie	2 076,1 (ref)	141,2 (ref)	744,3 (ref)	1 473,0 (ref)
Rentevoet 1,6% (× 2)	1 983,5 (-4,46%)	282,4 (+100%)	744,3	1 530,8 (+3,93%)
Rentevoet 2,4% (× 3)	1 900,2 (-8,47%)	423,6 (+200%)	744,3	1 588,7 (+7,85%)
Winstdeelname + 5 pp	2 076,1	139,0 (-1,54%)	719,7 (-3,30%)	1 504,6 (+2,14%)
Winstdeelname + 10 pp	2 076,1	136,8 (-3,08%)	695,1 (-6,60%)	1 527,0 (+3,67%)

Tabel 7 geeft voor zelfstandigen de impact van alternatieve hypothesen over de rentevoeten en de winstdeelname weer. Daarnaast geeft de tabel aan wat de impact is van een belangrijke veronderstelling in de fase van de storting. We veronderstelden met name dat deelnemers aan de tweede pensioenpijler voor zelfstandigen een mediaan inkomen hebben. We onderzoeken hier wat de impact is van een alternatieve hypothese, met name dat de deelnemers een inkomen hebben dat gelijk is aan het zelfstandigeninkomen in het 75^{ste} percentiel. Deze alternatieve hypothese wordt gemotiveerd vanuit voorafgaandelijk onderzoek dat een link heeft aangetoond tussen het loon/inkomen en de al dan niet deelname aan de tweede of derde pensioenpijler (Peeters et al. 2003; Peeters 2016, p. 21; SCvV 2020, p. 79).

We bespreken achtereenvolgens de alternatieve hypothesen over de rentevoet, de winstdeelname en het verondersteld inkomen. Wat de rentevoet betreft, vinden we bij zelfstandigen, net als bij werknemers, dat een hogere rentevoet leidt tot hogere belastinguitgaven. Een veronderstelde rentevoet van 1,6 % of 2,4 % in plaats van 0,8 % leidt tot een stijging van de belastinguitgaven met 4,98 % of 9,97 % voor zelfstandigen. Merk op dat de impact van de verhoging van de rentevoet hoger is bij zelfstandigen dan bij werknemers. De reden is technisch van aard. Omdat de stortingen voor werknemers afgeleid worden door het toepassen van een rentevoet op de aangroei van de reserves, heeft de toepassing van een hogere rentevoet een negatieve impact op de omvang van de stortingen. Bij de zelfstandigen is dat niet het geval omdat we bij de analyses voor zelfstandigen gebruik maken van geaggregeerde gegevens over de gemiddelde hoogte van de stortingen. Ook een hogere veronderstelde winstdeelname en een hoger beroepsinkomen leidt tot hogere belastinguitgaven voor zelfstandigen, al is het effect hier beperkter van aard. Een veronderstelde winstdeelname van +5/+10 procentpunten leidt tot een stijging van de belastinguitgaven met respectievelijk 0,34 % en 0,70 %. De veronderstelling dat de zelfstandigen die deelnemen aan de tweede pijler niet het mediane inkomen hebben maar een inkomen op het 75^{ste} percentiel leidt tot een stijging van de totale kosten met 2,40 %.

Tabel 7 Sensitiviteitsanalyse van de datahypothesen voor het berekenen van de belastinguitgaven voor zelfstandigen, 2018
in miljoenen euro

	Belastinguitgaven op de stortingen	Belastinguitgaven op de interesten	Inkomsten op de uitkeringen	Totaal
		Methode van de ontvangstenverliezen		
Referentie	1 587,7 (ref)	62,5 (ref)	155,2 (ref)	1 495,1 (ref)
Rentevoet 1,6% (× 2)	1 587,7	125,1 (+100%)	155,2	1 557,6 (+4,18%)
Rentevoet 2,4% (× 3)	1 587,7	187,6 (+200%)	155,2	1 620,2 (+8,37%)
Winstdeelname + 5 pp	1 587,7	61,6 (-1,54%)	150,0 (-3,36%)	1 499,3 (+0,28%)
Winstdeelname + 10 pp	1 587,7	60,6 (-3,08%)	144,5 (-6,87%)	1 503,8 (+0,58%)
Inkomen percentiel 75	1 624,9 (+2,34%)	62,5	155,2	1 532,3 (+2,49%)

Merk op dat de onzekerheid die de datahypothesen met zich meebrengt niet inherent is aan de studie van belastinguitgaven. Een betere databeschikbaarheid (onder meer door de koppeling van de Eclizp-databank en de databank aanvullende pensioenen) zal bijvoorbeeld de laatste onzekerheid over de hoogte van het inkomen van zelfstandigen volledig wegwerken.

7.2. Keuze van het algemeen stelsel

Een tweede moeilijkheid betreft de keuze van het algemeen belastingstelsel waarbij een andere keuze kan leiden tot andere resultaten. Om onze keuze in perspectief te plaatsen, onderzoeken we in deze sectie de impact op de belastinguitgaven wanneer we een andere belasting zouden veronderstellen op interesten in het algemeen stelsel. Herinner dat we een roerende voorheffing van 30 % gebruiken om de interesten te belasten in het algemeen stelsel. Afhankelijk van het gekozen spaar- of beleggingsproduct worden er in België ook alternatieve tarieven gebruikt om de interesten te belasten. In tabellen 8 en 9 bekijken we daarom het effect van een roerende voorheffing van 15 % in plaats van 30 % voor werknemers en zelfstandigen. Voor werknemers daalt de belastinguitgave met ongeveer 4 % ten opzichte van de referentiesituatie. Voor zelfstandigen zien we een daling van ongeveer 2 %. Deze daling in de belastinguitgaven is logisch en wordt verklaard doordat de interesten in het algemeen stelsel minder inkomsten genereren.

Tabel 8 Sensitiviteitsanalyse van de keuze van het algemeen stelsel op de belastinguitgaven voor werknemers volgens de twee gebruikte methodes, 2018
in miljoenen euro

	Belastinguitgaven op de stortingen	Belastinguitgaven op de interesten	Inkomsten op de uitkeringen	Totaal
		Methode van de ontvangstenverliezen		
Referentie	2 598,8 (ref)	141,2 (ref)	744,3 (ref)	1 995,7 (ref)
Roerende voorheffing 15%	2 598,8	70,6 (-50%)	744,3	1 925,1 (-3,54%)
		Methode van de ontvangstenwinsten		
Referentie	2 076,1 (ref)	141,2 (ref)	744,3 (ref)	1 473,0 (ref)
Roerende voorheffing 15%	2 076,1	70,6 (-50%)	744,3	1 411,6 (-4,17%)

Tabel 9 Sensitiviteitsanalyse van de keuze van het algemeen stelsel op de belastinguitgaven voor zelfstandigen, 2018
in miljoenen euro

	Belastinguitgaven op de stortingen	Belastinguitgaven op de interesten	Inkomsten op de uitkeringen	Totaal
		Methode van de ontvangstenverliezen		
Referentie	1 587,7 (ref)	62,5 (ref)	155,2 (ref)	1 495,1 (ref)
Roerende voorheffing 15%	1 587,7	31,3 (-50%)	155,2	1 463,8 (-2,09%)

8. Besluit

Om aanvullende pensioenen te promoten, worden deze sinds jaar en dag (para)fiscaal bevoordeeld. In grote lijnen ziet dit voordeel er als volgt uit. Een storting in een aanvullend pensioenproduct wordt minder belast dan eenzelfde bedrag dat wordt uitgekeerd als beroepsinkomen en dat vervolgens wordt belegd in een standaard spaarproduct. Ook de interesten die worden gegenereerd op de opgebouwde reserves zijn vrijgesteld van belasting terwijl die van een standaard spaarproduct wel worden belast. Iemand die een deel van zijn nettoloon opzijzet voor de oude dag zal dus minder reserves opbouwen dan iemand die dit doet via een aanvullende pensioenregeling. Bij opname van het aanvullend pensioen is er wel een belasting terwijl het opnemen van opgespaard geld belastingvrij is. Deze belasting bij opname compenseert deels – maar zeker niet volledig – het (para)fiscale voordeel van aanvullende pensioenen tijdens de opbouwfase.

Het toegekend (para)fiscaal voordeel voor aanvullende pensioenopbouw leidt voor de overheid tot minderontvangsten. Omdat deze minderontvangsten vergelijkbaar zijn met bijkomende uitgaven, worden ze in de literatuur aangeduid als belastinguitgaven (*tax expenditures*). Tot nog toe was er weinig geweten over de omvang van de belastinguitgaven voor de tweede pensioenpijler. Deze working paper brengt hierin verandering en geeft voor de eerste keer een overzicht van de budgettaire kosten voor aanvullende pensioenen uit de tweede pensioenpijler. De belastinguitgaven voor de derde pensioenpijler (met onder meer het pensioensparen) worden niet berekend.

Als tweedepijlerpensioenen zouden worden belast volgens het algemeen belastingstelsel en dit geen impact zou hebben op het totale bedrag van de storting, dan zou dit de overheid zo'n 3,50 miljard euro aan extra inkomsten opleveren: 2 miljard euro bij werknemers en 1,50 miljard euro bij zelfstandigen. Stel dat het niet langer toekennen van de belastingvoordelen wel een impact heeft op het gedrag van werkgevers en zij de hogere belasting zouden compenseren door een lager bedrag te storten voor hun werknemers (zodat hun totale loonkosten dezelfde blijven), dan dalen de belastinguitgaven voor werknemersregelingen van 2 miljard euro naar 1,47 miljard euro. Afhankelijk van de gehanteerde meetmethode wordt het totaal aan belastinguitgaven voor de tweede pensioenpijler bijgevolg geraamd op 3,50 miljard euro of 2,97 miljard euro in 2018.

De getoonde bedragen zijn niet in steen gebeiteld. De berekeningen worden immers beïnvloed door een aantal hypothesen die worden gemaakt omwille van onvolledige gegevens en door methodologische keuzes.

Voorals bij zelfstandigen leidt de beperkte beschikbaarheid van gegevens tot een onzekerheid over de resultaten. Omdat we op dit moment niet beschikken over individuele gekoppelde gegevens over het inkomen en de storting, veronderstelden we dat alle deelnemers een mediaan zelfstandigeninkomen hebben. We weten echter dat deelname aan de tweede pijler en inkomen positief gecorreleerd zijn. Veronderstellen we dat pensioenspaarders een inkomen hebben gelijk aan het 75^{ste} percentiel, dan stijgen de budgettaire kosten voor zelfstandigen met 2,5 % (van 1,50 tot 1,53 miljard euro). Een andere hypothese over de gemiddelde rentevoet doet de budgettaire kosten ook stijgen. Veronderstellen we

een rentevoet van 1,6 % of 2,4 % in plaats van 0,8 %, dan stijgen de belastinguitgaven voor zelfstandigen met respectievelijk 4 % (tot 1,56 miljard) en 8 % (1,62 miljard).

Naast datahypotheses, beïnvloeden ook methodologische keuzes de berekeningen.

Een andere definitie van het algemeen stelsel leidt tot andere resultaten. We gingen er in deze paper van uit dat op de interesten in het algemeen stelsel een roerende voorheffing van 30 % wordt ingehouden. Dit percentage wordt door de overheid immers expliciet aangeduid als het standaardtarief. Het valt evenwel niet te ontkennen dat op heel wat spaarproducten lagere percentages van toepassing zijn. Daarom onderzochten we de impact van een roerende voorheffing van 15 % in plaats van 30 %. Uit de sensitiviteitsanalyse bleek dat dergelijke alternatieve hypothese de totale kosten met zo'n 3 % verminderen, van 3,50 of 2,97 miljard euro tot respectievelijk 3,39 of 2,88 miljard euro.

Een andere methodologische keuze die een impact heeft op de belastinguitgaven heeft betrekking op de wijze van berekening. Zoals toegelicht in de methodologische sectie van deze paper bestaan er twee benaderingen om de belastinguitgaven in de verschillende fases van de pensioenopbouw te meten. In deze paper berekenden we in een bepaald jaar (hier 2018) de budgettaire impact door de belastinguitgaven van de in dat jaar verrichte stortingen en gegenereerde interesten op de reserves te verminderen met de inkomsten op de uitkeringen uitbetaald in datzelfde jaar (de kasstroom-benadering). De belastinguitgaven werden met andere woorden berekend door verschillende groepen van individuen te vergelijken in één jaar, met name de pensioenspaarders en de gepensioneerden. De tweede benadering (de actuele waarde benadering) berekent daarentegen voor alle individuen die in een bepaald jaar sparen voor een tweede pijler wat de budgettaire kosten zijn over de verschillende fases van pensioenopbouw heen. Deze benadering berekent met andere woorden de kosten van de stortingen in een bepaald jaar, rekening houdend met de toekomstige opbouw van interesten die deze stortingen genereren en de toekomstige terugverdieneffecten in de fase van de uitkering. De impact van toekomstige interesten en uitkeringen worden dan verdisconteerd. De keuze van benadering is niet neutraal. In de huidige context van een stijgend aantal aanvullende pensioenspaarders zal de tweede benadering tot lagere belastinguitgaven leiden dan de in deze studie gebruikte benadering. Het stijgend aantal pensioenspaarders zal in de toekomst immers op pensioen gaan. Hierdoor vloeien er op termijn meer inkomsten terug naar de overheid dan op dit moment het geval is.

Toekomstig onderzoek moet deze working paper aanvullen met berekeningen op basis van de actuele waarde benadering. Het gebruik van deze benadering is slechts één piste voor toekomstig onderzoek. Samen met de drie volgende pistes kan het in deze paper gepresenteerde onderzoek worden uitgebreid tot een meer omvattende studie over belastinguitgaven voor aanvullende pensioenen.

Ten eerste moet toekomstig onderzoek de aanvullende pensioenen in zijn globaliteit bekijken. Deze studie beperkt zich tot de budgettaire kosten van de tweede pensioenpijler. De kosten van de aanvullende pensioenen uit de derde pijler komen niet aan bod. De inventaris die ieder jaar aan de Rijksmiddelenbegroting wordt toegevoegd bevat een berekening van de belastinguitgaven voor de derde pijler maar deze berekening houdt enkel rekening met de fase van de storting en laat de fases van de interesten en uitkeringen buiten beschouwing. Om deze fases mee in rekening te brengen is het

echter wachten op een gecentraliseerde databank over de opbouw en uitbetaling van derdepijlerpensioenen. Een logische stap zou zijn om derdepijlerpensioenen mee op te nemen in de verdere ontwikkeling van de databank aanvullende pensioenen die wordt beheerd door Sigedis.

Daarnaast wordt toekomstig onderzoek idealiter uitgevoerd op basis van specifiek aangevraagde microgegevens. Op die manier kunnen bijvoorbeeld de inkomensgegevens van zelfstandigen worden gekoppeld aan de hoogte van de stortingen en kan de berekening van de belastinguitgaven voor zelfstandigen worden verfijnd.

Een derde piste voor toekomstig onderzoek bestaat erin om de berekening van de macrokosten uit te breiden met een verdelingsanalyse van de belastinguitgaven op microniveau. We weten dat tweedepijlerpensioenen erg ongelijk verdeeld zijn. Het merendeel van de opgebouwde reserves is immers in handen van een relatief beperkte groep deelnemers. De vraag die hieruit volgt is of de toegekende belastingvoordelen voor aanvullende pensioenen even ongelijk verdeeld zijn. Toekomstig onderzoek kan bekijken hoe individuele achtergrondkenmerken (bv. stelsel, geslacht, inkomen, sector of de al gerealiseerde pensioenopbouw in de eerste pijler) gecorreleerd zijn met de hoogte van de overheidssubsidies die een individu ontvangt doorheen de verschillende fases van de pensioenopbouw.

Referentielijst

- Algoed, K., E. De Callataÿ, en P. Roels. 2000. "Iedereen gelijk voor de fiscale wet?" *Life & Benefits* 8: 7–16.
- Bodie, Z. en A. H. Munnell. 1992. "Introduction." In *Pensions and the economy. Sources, uses, and limitations of data*, eds. Bodie, Z. en A. H. Munnell. Pension Research Council of the Wharton School of the University of Pennsylvania, i–xxvi.
- Carroll, R., D. Joulfaian, en J. Mackie. 2011. "Income versus consumption tax baselines for tax expenditures." *National Tax Journal* 64(2): 491–510.
- Commissie Pensioenhervormingen 2020-2040. 2014. *Een sterk en betrouwbaar sociaal contract: voorstellen van de commissie pensioenhervormingen 2020-2040 voor een structurele hervorming van de pensioenstelsels*. Brussel: FOD Sociale Zekerheid.
- De Witte, K., Y. Stevens, en P. Roels. 2009. "The Matthew effect: why current pension policy helps the rich get richer." In *Personal provision of retirement income. Meeting the needs of older people?* eds. Stewart, T. en G. Hughes. Cheltenham: Edward Elgar, 151–75.
- Dehaene, J.-L. 1985. "Feiten en stromingen: de toekomstige relatie tussen wettelijke en aanvullende pensioenen." *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid* Juli: 669–77.
- FPD. 2018. *Jaarlijkse statistiek van de uitkeringsgerechtigden*. Brussel: Federale Pensioendienst.
- Frank, M. 1974. "Niet-taxatie en fiscal policy." *Documentatieblad* 11: 3–17.
- — —. 1976. "Non-taxation, budget des réductions d'impôts et réforme fiscale". *Documentatieblad* 1: 63–82.
- Frank, M., C. Gilead, en D. Meulders. 1976. "Dépenses fiscales, transferts explicites de l'état et équité." *Recherches Economiques de Louvain* 42(2): 81–109.
- Frank, M., en D. Meulders. 1979. "Dépenses fiscales relatives à l'impôt des personnes physiques et solutions alternatives." *Cahiers économiques de Bruxelles* 83: 307–37.
- — —. 2019a. *Tweejaarlijks verslag betreffende de sectorale pensioenstelsels*. Brussel: FSMA.
- — —. 2019b. *Tweejaarlijks verslag betreffende het aanvullend pensioen voor zelfstandigen en zelfstandige bedrijfsleiders*. Brussel: FSMA.
- — —. 2021. "Kan ik zelf op individuele basis verder sparen voor mijn aanvullend pensioen?" <https://www.fsma.be/nl/faq/kan-ik-zelf-op-individuele-basis-verder-sparen-voor-mijn-aanvullend-pensioen>.
- Het Rekenhof. 2015. *Boek 2015 over de sociale zekerheid: globale beheren en openbare instellingen van de sociale zekerheid*. Brussel: Centrale Drukkerij van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.
- — —. 2020. *Aanvullende pensioenen: doeltreffendheid van het overheidsbeleid inzake sociale en fiscale stimulansen*. Brussel: Centrale Drukkerij van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

- Hoge Raad van Financiën. 2002. "Advies over de aftrekken bij de personenbelasting." *Documentatieblad* 2: 17–171.
- Instituut voor de Nationale Rekeningen. 2020. *Nationale rekeningen: Gedetailleerde jaarrekeningen 1995-2019*. Brussel: Nationale Bank van België.
- Janssen, S., en S. Palmans. 2014. "DB2P, Een databank over tweedepijlerpensioenen." *Life & Benefits* 2014(2).
- Laine, B., en A. Van Steenberghe. 2016. *Commuting Subsidies in Belgium*. Working Paper 11 -16. Brussel: Federal Planning Bureau.
- Laine, B., en A. Van Steenberghe. 2017. *Tax Expenditure and the Cost of Labour Taxation. An application to company car taxation*. Working Paper 7 -17. Brussel: Federal Planning Bureau.
- Lindeman, D. C. en K. P. Utgoff. 1992. "Pension taxes and the U.S. budget" In *Pensions and the economy. Sources, uses, and limitations of data*, eds. Bodie, Z. en A. H. Munnell. Pension Research Council of the Wharton School of the University of Pennsylvania, 181–195.
- OECD. 1984. *Tax expenditures: A review of the issues and country practices*. Paris: OECD.
- — —. 1994. *Taxation and household saving*. Paris: OECD.
- — —. 1996. *Tax expenditures: Recent experiences*. Paris: OECD.
- — —. 2004. *Best practice guidelines - Off budget and tax expenditures*. Madrid: Working Party of Senior Budget Officials.
- — —. 2007. *Revenue statistics 1965-2006*. OECD.
- — —. 2010a. *Choosing a broad base - Low rate approach to taxation*. Paris: OECD.
- — —. 2010b. *Tax expenditures in OECD countries*. Paris: OECD.
- — —. 2018. *Financial incentives and retirement savings*. Paris: OECD.
- Pacolet, J., en T. Strengs. 2011. *De kost van fiscale en parafiscale uitgaven en ontwikkeling in België*. Leuven: HIVA KU Leuven.
- Peeters, H., Van Gestel, V., Gieselink, G., Berghman, J. en Van Buggenhout, B. 2003. "Onzichtbare pensioenen in België. Over de aard, omvang en verdeling van de tweede en derde pensioenpijler." *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid* 45(4): 1083–1022.
- — —. 2016. "The devil is in the detail: Delving into Belgian pension adequacy." doctoraatsthesis. KU Leuven.
- PensionStat. 2021a. "Aantal aangeslotenen 2018." www.pensionstat.be.
- — —. 2021b. "Hoogte reserves 2018." www.pensionstat.be.
- — —. 2021c. "Participatiegraad 2018." www.pensionstat.be.
- — —. 2021d. "Stelsels en soorten 2018." www.pensionstat.be.

— — —. 2021e. "Stelsels en soorten 2019." www.pensionstat.be.

Roels, P. 2018. "Minder vennootschapsbelasting zou winstdeling moeten opkrikken." *Life & Benefits* 23(6): 7-8.

RVP. 2015. *Jaarlijkse statistiek van de uitkeringsgerechtigden*. Brussel: Rijksdienst voor Pensioenen.

SCvV. 2002-2020. *Jaarlijks verslag*. Brussel: Hoge Raad van Financiën.

— — —. 2020. *Jaarlijks verslag*. Brussel: Hoge Raad van Financiën.

Sigedis. 2019. "DB2P voor werkgevers: inhoudelijke documentatie.
https://www.db2p.be/nl/resources/611af719-d4ed-47a3-8cc6-47101802e17f/DB2P_WG_inhoudelijke%20documentatie_NL_031214.pdf

— — —. 2020. "Methodologie PensionStat.Be: statistieken aanvullende pensioenen."
<https://www.pensionstat.be/nl/kerncijfers/aanvullend-pensioen/aantal-aangeslotenen#methodology>.

— — —. 2021. *Aanvullende pensioenopbouw bij werknemers: jaarlijkse bijdrage*. mimeo.

Surrey, S. 1968. *Excerpts from remarks by Assistant Secretary Surrey, November 15, 1967, before the money marketeers, on the U.S. income tax system - the need for a full accounting; and Treasury Department Report "The tax expenditures budget: a conceptual analysis."* U.S. Treasury Department.

Swift, Z., C. Valenduc, en H. P. Brixi. 2004. *Tax expenditures: Shedding light on government Spending through the Tax System*. eds. H. P. Brixi, C. Valenduc, en Z. Swift. Washington D.C.: The World Bank.

U.S. Treasury Department. 1968. *Annual Report of the Secretary of the Treasury on the State of the Finances*.

Valenduc, C. 2004. "From tax expenditure reporting to tax policy analysis: Some experience from Belgium." In *Tax expenditures: Shedding light on government spending through the tax system*, eds. H. P. Brixi, C. Valenduc, en Z. Swift. Washington D.C.: The World Bank, 69–96.

Van de Velde, E. 2014. "Aanvullend pensioen via een groepsverzekering: (para)fiscale aandachtspunten." In *De groepsverzekering als aanvullend Pensioen*, eds. R. Barbaix, B. Weyts, en D. Wuyts. Mortsels: Intersentia, 47–71.

Werkgroep 80%-regel. 2004. *80%-Regel: Advies 22 Juni 2004*.

Yoo, K.-Y., en A. de Serres. 2004. "Tax treatment of private pension savings in OCDE countries." 39(2): 79–110.