



Certificering budgettaire ramingen Wet toekomst pensioenen

Deze notitie certificeert de budgettaire raming van de fiscale beleidsmaatregelen uit het wetsvoorstel ‘Wet toekomst pensioenen’. Het CPB heeft de maatregelramingen uitvoerig beoordeeld en acht de budgettaire effecten daarvan redelijk en neutraal, maar ook hoog onzeker.

Per 2023 wordt een wettelijke grens voor de pensioenpremie ingesteld op 30% van de pensioengrondslag, wordt een tijdelijke opslag als compensatieruimte mogelijk gemaakt en wordt de fiscale jaarruimte en reserveringsruimte in de derde pensioenpijler verruimd door de diverse beperkingen te versoepelen.

CPB Notitie

Maurits van Kempen, Francis Weyzig,
Rik Dillingh, Luuk Metselaar

Samenvatting en conclusies

Deze notitie certificeert de raming van de fiscale beleidsmaatregelen uit het wetsvoorstel ‘Wet toekomst pensioenen’. Het wetsvoorstel regelt een wettelijke maximumgrens voor de pensioenpremie plus een tijdelijke compensatieruimte en een verruiming van de premieaftrekmogelijkheden in de derde pijler. Het CPB acht de raming van de budgettaire effecten van de maatregel redelijk en neutraal. De ramingen zijn vanwege de budgettaire omvang van meer dan 50 mln euro uitvoerig beoordeeld. Het CPB beoordeelt de onzekerheid in de ramingen als hoog, vooral door de onzekerheid in de onderliggende veronderstellingen en gedragseffecten. Tabel 2.1 geeft een overzicht van de gecertificeerde maatregelen. In paragraaf 2 wordt de certificering van en de onzekerheidsanalyse voor de raming toegelicht.

1 Inleiding

In deze notitie certificeert het Centraal Planbureau (CPB) de budgettaire raming door het ministerie van Financiën van de fiscale beleidsmaatregelen uit het wetsvoorstel ‘Wet toekomst pensioenen’. Certificering van de budgettaire ramingen houdt in dat het CPB toetst of de ramingen ‘neutraal en redelijk’ zijn, en aangeeft wat de bijbehorende mate van onzekerheid is.¹ Een raming kwalificeert als ‘redelijk’ wanneer er bij het CPB geen betere bronnen of ramingsmethoden bekend zijn om de desbetreffende raming te maken. De term ‘neutraal’ houdt in dat de raming geen systematische afwijking naar boven of naar beneden vertoont. Een gedetailleerde beschrijving van het toetsingskader is te vinden in de certificering van het Belastingplan 2022.²

Het CPB certificeert zowel de budgettaire raming voor de jaren 2022-2027 als het structurele budgettaire effect. Standaard wordt voor elke maatregel het kaderrelevante budgettaire effect gepresenteerd, dat van belang is voor besluitvorming over het inkomstkader. Dit effect wijkt af van de bijbehorende kasontvangsten of transactiebedragen naar belastingjaar. Beide effecten worden getoond in tabel 2.1.

Het CPB onderwerpt beide ramingen aan een uitvoerige toetsing.³ Hierbij wordt allereerst gekeken naar wat de beleidsmaatregel inhoudt en hoe het fiscale landschap hierdoor verandert. Voorts wordt dieper ingegaan op de ramingswijze, met nadruk op de berekening van de grondslag, en de validiteit van de gebruikte aannamen en gedragseffecten. In het bijzonder wordt gekeken naar onzekerheden in de raming die kunnen voortkomen uit de gebruikte data, modellen, aannamen, en mogelijk gedrag. Het CPB geeft bij iedere raming een afzonderlijke inschatting van de onzekerheid van de puntschatting van het budgettaire effect.

2 Certificering

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de gecertificeerde maatregel en de beoordeling daarvan. Het CPB acht de raming van de budgettaire effecten van de maatregelen neutraal en redelijk. Dit betekent echter niet dat de ramingen geen onzekerheid kennen. De ramingen leunen in belangrijke mate op de aannamen over de

¹ De oorsprong van de vastgelegde certificeringsronde is het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte in 2016: Van saldostrating naar stabilisatie, Vijftiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, Den Haag, juli 2016, p.37 en 4 ([link](#)).

² Certificering budgettaire ramingen fiscale maatregelen Belastingplan 2022, CPB Notitie, 2021 ([link](#)).

³ Ramingen die door gedragseffecten of door de gebruikte grondslag een hoge mate van onzekerheid kennen, vereisen meer inzicht en kwalificeren daarom voor een uitgebreide toetsing. Verder inzicht is ook gewenst indien een maatregel in de bijzondere belangstelling staat van het parlement of naar verwachting een aanzienlijke budgettaire omvang heeft.

toekomstige benutting van de mogelijkheid om pensioenpremie fiscaal af te trekken waarvoor onderbouwend materiaal niet bestaat of gebrekkig is en krijgen daarom het onzekerheidsoordeel 'hoog'.

Tabel 2.1 Overzicht gecertificeerde maatregelen

Wet toekomst pensioenen	Uitvoerige toetsing	Geraamd budgettair effect							Onzekerheid	
		mln euro (a)								
		2022	2023	2024	2025	2026	2027	Structureel		
Premiegrens en compensatieruimte (b)										
Premiegrens 30% (c)		0 (0)	-7 (-16)	-7 (-15)	-7 (-15)	-7 (-15)	-7 (-15)	-7 (-15)	-7 (3)	
	X								Hoog	
Compensatieruimte (d)		0 (0)	-236 (-152)	-236 (-301)	-236 (-449)	-236 (-595)	-236 (-587)	0 (0)		
Verruiming derde pijler (b)(e)	X	0 (0)	-102 (-125)	-102 (-125)	-102 (-126)	-102 (-126)	-102 (-127)	-102 (-73)	Hoog	
<p>(a) + is saldoverbeterend/lastenverzwarend.</p> <p>(b) De tussen haken gerapporteerde waarden zijn de belastingeffecten op transactiebasis</p> <p>(c) Transactiebedragen structureel vanaf circa 2083</p> <p>(d) Kaderrelevant budgettair effect structureel vanaf 2037, transactiebedragen structureel vanaf circa 2097</p> <p>(e) Transactiebedragen structureel vanaf circa 2063</p>										

Hieronder wordt de certificering van de budgettaire ramingen toegelicht. Verdere toelichting van de raming van de beleidsmaatregelen, opgesteld door het ministerie van Financiën, is te vinden als bijlage bij het wetsvoorstel 'Wet toekomst pensioenen'.

Premiegrens en compensatieruimte

Per 2023 wordt een wettelijke grens voor de pensioenpremie ingesteld op 30% van de pensioengrondslag, in plaats van de huidige begrenzing van de toegestane pensioenopbouw. De raming voor de gemiddelde pensioenpremie is 25,5%, maar een fractie van de deelnemers betaalt een premie die hoger is dan 30%. Daarnaast wordt een tijdelijke opslag als compensatieruimte mogelijk gemaakt. De verandering van de systematiek en de benutting van de tijdelijke compensatieruimte leidt via premieaftrek tot een derving van belastinginkomsten. Op lange termijn leidt de (tijdelijke) hogere inleg via hogere belaste uitkeringen tot extra inkomsten. De raming is uitvoerig getoetst vanwege de budgettaire omvang.

De benadering van de grondslag voor de raming vindt plaats op basis van een combinatie van CPB-ramingen, statistieken van De Nederlandsche Bank (DNB), jaarverslagen en aanvullende informatie van individuele pensioenfondsen en het premiestaffelbesluit. De generieke informatie is betrouwbaar maar verhuult een sterk relevante verscheidenheid tussen individuele pensioenfondsen en verzekeraars. Detailgegevens over 2017 van circa 200 pensioenfondsen aangevuld met gegevens van het Verbond van Verzekeraars⁴ en CPB-studies ondervangen deze onzekerheid.

Het relevante gedragseffect in de raming betreft de benutting van de extra (compensatie)ruimte voor premiestijgingen. Er zijn geen gegevens waarop de raming zich kan baseren, waardoor het effect sterk onzeker

⁴ Voor de individuele *Defined Contribution* (DC)-regelingen, ofwel 'beschikbare premiereregelingen'.

is. De raming veronderstelt dat pensioenfondsen die nu dicht bij⁵ het fiscale maximum zitten, in de nieuwe situatie pogen gebruik te maken van de extra fiscale ruimte door hun premies te laten stijgen. Voor deze groep wordt een gedragseffect van 20%-benutting gekozen. Dat overige pensioenfondsen hun premie niet zullen verhogen vanwege de nieuwe wettelijke grens is een redelijke aanname, omdat die fondsen hun premiepercentages blijikbaar om andere redenen beperken.

Tot slot wordt gebruikgemaakt van de toepasbare tarieven uit het CPB-microsimulatiemodel MIMOSI⁶ om de derving en toekomstige opbrengst te ramen. De raming verkrijgt op dit punt extra onzekerheid vanwege de benodigde veronderstellingen over de termijn tussen inleg en uitkering⁷ en het verwachte rendement.⁸ Hoewel de raming als redelijk en neutraal beschouwd wordt, is voor de diverse veronderstellingen veelal geen definitieve bron beschikbaar. Dit leidt vooral via de gedragseffecten tot een hoge onzekerheid.

Verruiming derde pijler

Per 2023 wordt de fiscale jaarruimte en reserveringsruimte in de derde pensioenpijler verruimd door de diverse beperkingen te versoepelen. De verruiming leidt tot een derving van belastinginkomsten via extra pensioenpremieaftrek en de vrijstelling in box 3. Op langere termijn leidt de hogere opbouw via hogere belaste uitkeringen tot extra inkomsten. De raming is uitvoerig getoetst vanwege de budgettaire omvang.

De raming wordt opgebouwd vanuit aangiftegegevens over 2018 van de Belastingdienst. De relevante grondslag volgt uit een combinatie van die gegevens met de nieuwe tarieven en franchises. De raming kent op deze punten weinig onzekerheid vanwege de beschikbare relevante detailgegevens.

Bij de bepaling van het gedragseffect komt de voornaamste onzekerheid kijken. Voor een inschatting van de benutting van de geraamde extra jaar- en reserveringsruimte zijn geen geschikte bronnen beschikbaar. Wel wordt met de aangiftegegevens benaderd welke groep baat heeft bij de verruiming en zich fiscaal optimaliserend gedraagt. Voor de benutting van de extra reserveringsruimte wordt een gedragseffect gekozen van 20%. Uit berekeningen blijkt dat gedragseffecten van hogere orde leiden tot een onaannemelijk resterend gemiddeld besteedbaar inkomen. Voor de benutting van de extra jaarruimte wordt een gedragseffect van 50% verondersteld: uit de uitvoeringspraktijk is bekend dat dit deel van de derde pijler veel benut wordt voor fiscale optimalisatie.

De resulterende effecten in box 1 en box 3 van de inkomstenbelasting vanaf 2023 worden met de CPB-raming en de tarieven uit het CPB-microsimulatiemodel MIMOSI⁹ berekend. De benodigde veronderstellingen over de termijn tussen inleg en uitkering¹⁰ en het verwachte rendement¹¹ brengen extra onzekerheid met zich mee. De voornaamste onzekerheid in de raming betreft echter de veronderstelde gedragseffecten die de raming substantieel beïnvloeden. De raming is redelijk en neutraal maar kent daarom een hoge onzekerheid.

⁵ De afbakening van deze groep is een minimale premiedekkingsgraad van 90% en een minimaal opbouwpercentage van 98% van het fiscale maximum van 1,875%.

⁶ Zie MIMOSI: Microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht, CPB Achtergronddocument, 2016. ([link](#)).

⁷ Uit beschikbare statistieken blijkt dat vooral op latere leeftijd wordt gebruikgemaakt van de lijfrentepremieaftrek, zie ook Algemene Rekenkamer, 2021, Verantwoordingsonderzoek ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) 2020, tabel 3 ([link](#)).

⁸ Het verwachte rendement behorende bij de fiscaal maximale premie uit het pensioenakkoord en de gerelateerde wetsvoorstellen (1,5% reëel).

⁹ Zie voetnoot 6.

¹⁰ Zie voetnoot 7.

¹¹ Zie voetnoot 8.