

Datum : 29 januari 2004
Aan : Tweede Kamerfractie PvdA (de heer Crone en de heer Depla)

Effect van maximaal fiscaal gefaciliteerd pensioengevend inkomen

Verzoek

De Tweede Kamerleden Crone en Depla (PvdA) hebben het CPB verzocht een analyse te maken van de invoering van een maximaal fiscaal gefaciliteerd pensioengevend inkomen. Dit niveau zou kunnen liggen op 1½ of 2 keer modaal (44000 euro respectievelijk 59000 euro). Deze maatregel impliceert dat de pensioenopbouw (zowel ouderdoms- als prepensioen en VUT) tot deze grens plaatsvindt en tot deze grens aftrekbaar is voor de loon- en inkomstenbelasting. Boven deze grens wordt pensioensparen dus niet meer fiscaal gefaciliteerd. Ditzelfde geldt voor sparen voor een oudedagslijfrente. Dit om te voorkomen dat personen met een inkomen van meer dan 1½ of 2 keer modaal het pensioengat dat ontstaat door de maatregel fiscaal gefaciliteerd kunnen compenseren via sparen voor een (aanvullende) oudedagslijfrente. Als referentiekader voor de analyse fungeert het huidige pensioen- en prepensioenstelsel¹. In procenten van het aantal actieve deelnemers hanteerde 37% van de Nederlandse pensioenfondsen in 2003 een middelloonregeling, tegen 52% een eindloonregeling (PVK, Pensioenmonitor 2003). Omdat een middelloonregeling een extra instrument kent om de financiële positie van een fonds te verbeteren, namelijk beperking van de indexering van de actieven, zijn veel fondsen van plan om op een middelloonregeling over te stappen. Hieronder bevinden zich de twee grootste pensioenfondsen van Nederland, ABP en PGGM. Alleen al de overstap van deze fondsen zorgt er voor dat driekwart van de actieve deelnemers aan pensioenfondsen onder een middelloonregeling gaat vallen. Onderstaand wordt een antwoord gegeven op de specifieke vragen die gesteld zijn.

¹ In het kader van het Convenant inzake arbeidspensioen hebben pensioenfondsen in het recente verleden de franchise in pensioenregelingen verlaagd (zie de brief van Staatssecretaris Rutte van 14 november jl. aan de Tweede Kamer over Premies, indexering en franchises). Met deze franchises is gerekend. Mede in het kader van de overschakeling van eindloon- naar middelloonregelingen kunnen pensioenfondsen ook in de nabije toekomst hun franchises nog verder aanpassen.

Hoe groot is de groep boven 1½ respectievelijk 2 keer modaal?

In de onderstaande tabel staan de aantallen werknemers en de bijbehorende inkomensdelen boven 1½ respectievelijk 2 keer modaal.

Tabel 1 Aantal personen en inkomensbestandsdelen boven 1½ resp. 2 keer modaal (2004)

	1½ keer modaal	2 keer modaal
Aantal werknemers (mln)	1,0	0,4
Inkomensbestanddeel (mld euro)	19,0	9,0

Bron: Berekening CPB, ondermeer op basis van CBS, Loonstructuuronderzoek 1996

Wat is het budgettaire effect van de maatregel?

Deze paragraaf presenteert een ex ante raming van het budgettaire effect, dat wil zeggen dat gedragseffecten buiten beschouwing blijven. Verondersteld is dat de maatregel 1 januari 2006 ingaat. Om tot een ex ante raming te komen is een aantal veronderstellingen gemaakt^{2 3}. Onder meer is aangenomen dat het deel van de pensioenpremies dat niet meer in het pensioenfonds wordt gestort, wordt gebruikt om individueel voor een aanvulling op het pensioen te zorgen. Deze premie is niet meer aftrekbaar voor de loon- en inkomstenbelasting, het bijbehorende opgebouwde vermogen valt onder box 3. Het werkgeversdeel van de pensioenpremies wordt verondersteld in de vorm van een hoger bruto loon uitbetaald te worden aan de werknemers. Dit valt dan uiteraard ook onder de loon- en inkomstenbelasting. De overige veronderstellingen staan in de bijlage.

Tabel 2 bevat een overzicht van de ex ante budgettaire effecten.

² Merk op dat er geen effect is op premie-inkomsten werknemersverzekeringen. In beide gevallen ligt het maximaal gefaciliteerd pensioengevend inkomen boven de maximum grens werknemersverzekeringen. De grondslag verandert dus niet.

³ Bij de berekening van het effect van afschaffing van de premie-aftrek over het inkomen boven het maximaal gefaciliteerd pensioengevend inkomen is noodzakelijkerwijze verondersteld dat het opbouwpercentage bij de toezegging van een ouderdomspensioen voor alle inkomstrekkers hetzelfde is. Voor slechts 3% van het aantal actieve deelnemers blijkt het opbouwpercentage verdeeld te zijn in schalen (zie PVK, Pensioenmonitor 2003, tabel 3.3.3).

Tabel 2 De ex ante budgettaire effecten

	Jaarlijkse kasstromen (mld euro's in lopende prijzen)						Contante waarde
	2006	2007	2010	2020	2040	2060	
1½ keer modaal							
Extra belastingen over pensioenpremies (1)	2,3	2,3	2,4	2,8	3,8	5,1	53,1
Belastingderving over uitkeringen (2)	0,0	0,0	0,1	1,3	6,8	13,5	42,6
Vermogensrendementsheffing (3)	0,0	0,1	0,2	0,6	1,6	1,9	12,0
Totaal (1) - (2) + (3)	2,3	2,4	2,5	2,1	- 1,4	- 6,5	22,4
w.v. pre-pensioen en VUT	0,6	0,6	0,6	0,5	- 0,4	- 1,6	5,6
2 keer modaal							
Extra belastingen over pensioenpremies (4)	1,2	1,2	1,2	1,4	1,9	2,6	27,0
Belastingderving over uitkeringen (5)	0,0	0,0	0,1	0,7	3,6	7,2	22,7
Vermogensrendementsheffing (6)	0,0	0,0	0,1	0,3	0,8	0,9	5,8
Totaal (4) - (5) + (6)	1,2	1,2	1,3	1,0	- 0,9	- 3,7	10,1
w.v. pre-pensioen en VUT	0,3	0,3	0,3	0,3	- 0,2	- 0,9	2,5

Tabel 2 geeft een overzicht van de uitkomsten. Aanvankelijk overheerst het positieve effect van de belastingen en de premie-inkomsten volksverzekeringen vanwege de niet langer aftrekbare ouderdoms- en prepensioenpremies. Het leeuwendeel van dit effect heeft betrekking op het ouderdomspensioen. Onbelaste uitkeringen zijn er nog nauwelijks, en de opbrengst van de vermogensrendementsheffing is bij benadering nihil. Met het verstrijken van de tijd groeit het individueel gespaarde pensioenvermogen en daarmee de opbrengst van de vermogensrendementsheffing. Kwantitatief veel belangrijker is echter de toename van de gederfde belastingen over de uitkeringen. Op termijn wordt de kasstroom per saldo negatief.

Voor het lange termijn effect op het overheidsbudget moeten we kijken naar de contante waarde van de drie kasstromen. Zowel premies als uitkeringen in de toekomst zijn onzeker. Dit betekent dat bij het contant maken van de kasstromen rekening moet worden gehouden met de waarde van deze onzekerheid. Hiervoor moet een risico-opslag op de risicovrije discontovoet worden gezet. In deze exercitie is uitgegaan van welvaartsvaste pensioenen. Dit betekent dat de onzekerheid in zowel de uitkeringen als in de (kostendekkende) premies gecorreleerd is met de onzekerheid in de reële loonontwikkeling. Conform het CPB document⁴ over het financieel toetsingskader is daarom gerekend met een risico-opslag van 1,5%. Dit geeft een nominale discontovoet van 5,5%.

⁴ Ewijk, Casper van en Martijn van de Ven; CPB Document 47, januari 2004; Zekerheid in het geding; Analyse van het financieel toetsingskader voor pensioenfondsen.

De contante waarde van het totale budgettaire effect ex ante is ruim 22 mld euro wanneer de grens wordt gelegd bij 1½ keer modaal en 10 mld euro bij een grens van 2 keer modaal. Deze bedragen vertegenwoordigen dus de huidige waarde van de gecumuleerde opbrengst over de gehele toekomstige periode tot 2060. Hiervan heeft circa 5½ mld respectievelijk 2½ mld euro betrekking op prepensioen- en VUT-regelingen.

Daarbovenop komt nog het budgettaire effect van de corresponderende beperking van de mogelijkheden tot premieaftrek voor lijfrente. Om dit effect te kunnen berekenen is nadere informatie van de belastingdienst nodig over het lijfrentegebruik voor het aanvullen van pensioentekorten.

Wat is het effect op de loonkosten?

Het effect op de loonkosten is afhankelijk van de reactie van de sociale partners op de maatregel. Hierbij dient bedacht te worden dat een premiebetaling door een werkgever een vorm van uitgesteld loon is. Op de volgende drie manieren kunnen sociale partners reageren:

- het werkgeversdeel van de premies over het inkomen boven het maximaal gefaciliteerd pensioengevend inkomen wordt in het vervolg direct als loon uitbetaald. Hierdoor behoeven de loonkosten niet te veranderen.
- het ambitieniveau van (pre)pensioensparen blijft intact. Wegens afschaffing van de fiscale facilitering boven het maximaal gefaciliteerd pensioengevend inkomen moet boven dit inkomensniveau de premie omhoog. De loonkosten zullen dan stijgen.
- het netto premieniveau voor (pre)pensioensparen over het inkomen boven het maximaal gefaciliteerd pensioengevend inkomen blijft hetzelfde zodat het ambitieniveau van de pensioenregeling boven het maximaal gefaciliteerd pensioengevend inkomen naar beneden bijgesteld dient te worden. De loonkosten blijven hetzelfde.

Op dit moment valt niet aan te geven welke afspraken de sociale partners hieromtrent zullen maken in de cao's.

In het Najaarsakkoord is afgesproken dat met ingang van 1 januari 2006 ten behoeve van de onderhandelingsruimte in de collectieve sector het gebruikelijke referentiemodel zal worden gehanteerd. Een verandering in de loonkosten in het particuliere bedrijfsleven als gevolg van de maatregel zal dan derhalve doorwerken naar de loonruimte in de collectieve sector.

Technische bijlage

In deze notitie is gerekend met de volgende veronderstellingen:

- De gemiddelde marginale pensioenpremie bedraagt voor 2004 25% over de betreffende pensioengrondslag;
- Het marginale tarief waartegen de pensioenpremie wordt afgetrokken bedraagt 50% voor de variant met een grens van 2 keer modaal. Bij een grens van 1½ keer modaal het gemiddelde marginale tarief wat lager en gelijk aan 49%;
- Het deel van de uitkering dat betrekking heeft op pensioenopbouw boven 1½ respectievelijk 2 keer modaal valt in de 3^e en 4^e schijf. Het tarief waartegen de uitkering gemiddeld wordt belast is op 45% gesteld voor de variant met als grens 1½ keer modaal. In de variant met 2 keer modaal valt een groter deel in de 4^e schijf. Daarom is hierbij gerekend met een tarief van 48%;
- Het deel dat op pre-pensioen en VUT betrekking heeft bedraagt ongeveer 25%, hierin is meegenomen dat niet iedereen een pre-pensioenregeling of VUT regeling heeft.
- Ongeveer 30% van de actieven kent reeds een aftopping van de collectieve regeling. Dit betekent dat de pensioenregeling zelf al een maximaal pensioengevegend salaris kent. De gemiddelde hoogte van deze aftopping ligt bij ongeveer bij 1½ keer modaal. Wel bieden veel van deze pensioenfondsen de mogelijkheid tot aanvullende individuele regelingen. Daar deze regelingen door het CBS niet apart worden onderscheiden van de collectieve regelingen, maakt de premie van deze aanvullende regeling deel uit van de totale marginale premie zoals gehanteerd in de berekeningen. Wat betreft de relevante inkomensgrondslag is verondersteld dat de helft van de vermelde 30% volledig is bijverzekerd en de andere helft geheel niet. Bij de berekening van de budgettaire effecten zijn derhalve de in tabel 1 vermelde inkomensbestanddelen met 15% verlaagd.