RAMINGSTOELICHTING

Toelichting op de raming van de budgettaire effecten van de Wet bedrag ineens, RVU en verlofsparen

Ramingstoelichting Bedrag ineens

Korte beschrijving van de maatregel
Vanaf 2022 wordt het mogelijk om maximaal 10% van de contante waarde van de opgebouwde pensioenaanspraak op pensioeningangsdatum uit te laten keren.

Tabel 1 Budgettair effect lasten (mln euro; + is saldoverbeterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Struc.
Bedrag ineens	0	118	109	102	96	89	1

Tabel 2 Budgettair effect lasten netto contante waarde (mln euro; + is opbrengst voor het lastenkader)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Struc.
Bedrag ineens	0	23	23	23	23	23	23

Kern van de raming
De invoering van het keuzerecht leidt tot een hogere belasting- en premieheffing doordat het ineens uitgekeerde bedrag onder omstandigheden tegen een hoger progressief tarief in box 1 belast wordt dan wanneer het geleidelijk als pensioen uitgekeerd zou worden en doordat over een (klein) deel van het afkoopbedrag box-3-heffing verschuldigd zal zijn. Deze hogere belasting- en premieheffing is een structureel effect. Daarnaast treedt een verschuiving in de tijd op: pensioeninkomen wordt naar voren gehaald waardoor de belastingclaim eerder wordt geïnd. Ten slotte treedt er tijdelijk een derving op doordat een (naar verwachting zeer klein) deel van de deelnemers zal emigreren om het afkoopbedrag in het buitenland tegen een gunstig tarief uit te laten keren. Door de beperking van de pensioenopbouw in de afgelopen jaren (met name de aftoppingsgrens), waardoor het op termijn niet lonend zal zijn om vanwege deze reden te emigreren, zal dit effect structureel gezien verwaarloosbaar zijn. De derving vindt derhalve met name in de aankomende jaren plaats.
Tabel 1 toont de kaseffecten. Vanwege de verschuiving van belastinginkomsten over de tijd wordt de netto contante waarde van de opbrengst van de maatregel bepaald en omgerekend naar een constante vlakke reeks. Dit is het lastenrelevante effect van de maatregel. Dit is in Tabel 2 weergegeven.

Ramingstoelichting Vrijstelling RVU-heffing

Korte beschrijving van de maatregel
Van 2021 tot en met 2025 wordt een vrijstelling in de RVU-heffing ingevoerd ter hoogte van de netto AOW voor alleenstaanden. De vrijstelling geldt gedurende maximaal 36 maanden voordat de AOW-leeftijd bereikt wordt.

Tabel 3 Budgettair effect lasten (mln euro; + is saldoverbeterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Struc.
Vrijstelling RVU-heffing	0	0	0	0	0	0	0

Kern van de raming
De tijdelijke versoepeling van de RVU-heffing leidt enerzijds tot een derving van de RVU-opbrengst doordat een deel van de grondslag vrijgesteld wordt. Anderzijds zal er meer gebruik worden gemaakt van uittredingsregelingen waarbij waarschijnlijk ook grotere bedragen dan de vrijstelling uitgekeerd zullen worden, aangezien het goedkoper wordt voor de werkgever een uittredingsregeling aan te bieden. De inschatting is dat deze effecten elkaar per saldo opheffen.

Ramingstoelichting Uitbreiding verlofsparen

Korte beschrijving van de maatregel
Het maximale aantal weken verlof dat werknemers fiscaal gefaciliteerd kunnen opsparen wordt per 2021 verhoogd van 50 naar 100.

Tabel 3 Budgettair effect lasten (mln euro; + is saldoverbeterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Struc.
Uitbreiding verlofsparen	-3	-7	-10	-14	-17	-21	-28

Kern van de raming
De uitbreiding van de mogelijkheid tot verlofsparen betekent dat bij een deel van de vroegpensioenregelingen de RVU-heffing kan worden vermeden. De maatregel leidt daardoor tot een derving van de RVU-heffing. Er is geen effect op andere belastinginkomsten, aangezien het betaalde verlof op dezelfde manier belast blijft worden. Omdat naar verwachting het verlof eerst opgespaard moet worden, is er sprake van een ingroeitraject.

Centraal Planbureau

Certificering budgettaire raming Wet bedrag ineens, RVU en verlofsparen

Deze notitie certificeert op verzoek van het ministerie van Financiën en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de raming van de fiscale beleidsmaatregelen uit het wetsvoorstel Wet bedrag ineens, RVU en verlofsparen.

Met de maatregelen wordt het mogelijk om de pensioenaanspraak deels op te nemen als bedrag ineens en veranderen de fiscale regels rondom regelingen voor vervroegde uittreding en bovenwettelijk verlof.

Het CPB acht de raming van de budgettaire effecten van de maatregel redelijk en neutraal. De raming voor het bedrag ineens en de RVU-vrijstelling kennen een hoge mate van onzekerheid. De raming van de uitbreiding van het verlofsparen kent een gemiddelde onzekerheid.

CPB Notitie

Maurits van Kempen, Rik Dillingh,
Sander van Veldhuizen, Francis Weyzig

september 2020

Samenvatting en conclusies

Deze notitie certificeert de raming van de fiscale beleidsmaatregelen uit het wetsvoorstel 'Wet bedrag ineens, RVU en verlofsparen'. Door de implementatie van het wetsvoorstel wordt het mogelijk om een beperkt deel van het pensioen op te nemen als bedrag ineens en veranderen de fiscale regels rondom regelingen voor vervroegde uittreding en bovenwettelijk verlof. Het CPB acht de ramingsmethodiek van de budgettaire effecten van de maatregel redelijk en neutraal. De raming voor het bedrag ineens en de RVU-vrijstelling kennen een hoge mate van onzekerheid, door de onzekerheid in de onderliggende veronderstellingen. De raming van de uitbreiding van het verlofsparen is met gemiddelde onzekerheid omgeven.

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 bedrag ineens, RVU en verlofsparen'. De pensioenmaatregelen behelzen de mogelijkheid om een deel van de waarde van de opgebouwde aanspraken op ouderdomspensioen op de ingangsdatum daarvan te laten afkopen, de tijdelijke versoepeling van de RVU-heffing en de uitbreiding van de fiscale ruimte voor het sparen van bovenwettelijk verlof.

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. Het CPB certificeert zowel de budgettaire raming voor de jaren 2021-2028 als het structurele budgettaire effect. Een gedetailleerde beschrijving van het toetsingskader is te vinden als bijlage bij de certificering van het Belastingplan 2020.[2]

Het CPB onderwerpt de raming van bedrag ineens en vrijstelling RVU-heffing 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.

[1] De oorsprong van de vastgelegde certificeringsronde is het advies van het vijftiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte in 2016: Van saldosturing naar stabilisatie, Vijftiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, Den Haag, juli 2016, p.37 en 4 (link).
[2] Zie CPB Notitie, 17 september 2019, Certificering budgettaire ramingen fiscale maatregelen Belastingplan 2020, (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.

2 Certificering

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de gecertificeerde maatregelen. Het CPB acht de raming van de budgettaire effecten van de maatregelen neutraal en redelijk. Twee ramingen leunen in belangrijke mate op de aannamen over gebruik van regelingen en de optredende gedragseffecten, en krijgen daarom het onzekerheidsoordeel 'hoog'. De raming van de uitbreiding van het verlofsparen is met gemiddelde onzekerheid omgeven. Hieronder wordt de certificering van de budgettaire ramingen toegelicht. Verdere toelichting van de beleidsmaatregelen, opgesteld door het ministerie van Financiën, is te vinden als bijlage bij het wetsvoorstel 'Wet bedrag ineens, RVU en verlofsparen'.

Tabel 2.1 Overzicht gecertificeerde maatregelen

Wet bedrag ineens, RVU en verlofsparen	Uitvoerige toetsing	Geraamd budgettair effect									Onzekerheid
		mln euro[a]									
		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Structureel	
Bedrag ineens	X	0	118	109	102	96	89	82	75	1	Hoog
Vrijstelling RVU-heffing	X	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Hoog
Uitbreiding verlofsparen		-3	-7	-10	-14	-17	-21	-24	-28	-28	Gemiddeld

(a) + is saldoverbeterend/lastenverzwarend.

Bedrag ineens

Vanaf 2022 wordt het mogelijk om maximaal 10% van de contante waarde van de opgebouwde pensioenaanspraak op de pensioeningangsdatum uit te keren. De uitkering leidt vanwege het progressieve tarief en de heffing in box 3 van de inkomstenbelasting tot extra belastingontvangsten op korte termijn. Daartegenover staat een derving vanwege meer emigratie en lagere belastingontvangsten in de toekomst door lagere pensioenuitkeringen. De raming is uitvoerig getoetst vanwege de budgettaire omvang.

De raming maakt voor de benadering van de grondslag gebruik van detailgegevens van het CBS over het pensioenvermogen van pensionerenden. De grondslagbenadering vereist echter aanvullende aannamen over het gebruik van de regeling, de mate waarin er een nabestaandenpensioen is opgebouwd en het gebruik van de 'hoog-laagconstructie'[4] in de pensioenuitkeringen. Deze aannamen zijn waar mogelijk gebaseerd op actuariële regels en onderzoeken van onder andere het ministerie van SZW[5] en Netspar,[6] in andere gevallen is de aanname een expertinschatting die met meer onzekerheid omgeven is. De benaderde grondslag is vertaald in een opbrengst in box 1 van de inkomstenbelasting met het toepasbare marginale tarief uit het CPB-microsimulatiemodel MIMOSI.[7]

De eenmalig hoge pensioenuitkering kan ook leiden tot een heffing in box 3 van de inkomstenbelasting, voor zover het nog niet bestede deel van de uitkering boven het heffingsvrije vermogen komt. Dit geeft aan pensionerenden de prikkel om in dat geval af te zien van de eenmalige uitkering. Wanneer wel een bedrag

[4] Voor personen met een lage resterende levensverwachting is het gebruik aantrekkelijker en naar verwachting hoger. Gezien de mogelijk van, en ervaring met, de 'hoog-laagconstructie' is het verwachte effect hiervan marginaal.
[5] SZW, Verkenning mogelijkheid inzetten pensioen voor aflossing woningschuld, 2015. (link)
[6] Netspar, Design paper 71, Welke keuzemogelijkheden zijn wenselijk vanuit het perspectief van de deelnemer?, 2017. (link)
[7] Zie MIMOSI: Microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht, CPB Achtergronddocument, 2016. (link)

ineens wordt uitgekeerd, zal een deel daarvan worden uitgegeven in hetzelfde jaar, waardoor de box 3-heffing lager uitvalt. Voor beide effecten is vanwege een gebrek aan verdere informatie een vast afslagpercentage genomen om de grondslag mee te corrigeren, hetgeen extra onzekerheid met zich meebrengt.

De maatregel leidt mogelijk tot een gedragseffect in de vorm van meer emigratie. Pensionerenden kunnen het eenmalige bedrag en de reguliere uitkering elders tegen een lager belastingtarief laten uitkeren. Dit is naar verwachting enkel lonend bij een hoge eenmalige uitkering, daarom is aangenomen dat het voordeel minstens 100.000 euro moet bedragen. Dit netto-voordeel is aan de hand van een rekenvoorbeeld met Frankrijk[8] als referentie teruggerekend naar het benodigde pensioenvermogen en pensioeninkomen. Uit CBS microgegevens over inkomensverdelingen is vervolgens herleid welk deel van de pensioeninkomens deze emigratie zal overwegen en met welke derving dit potentieel gepaard gaat. De verwachting is dat een klein, maar niet verwaarloosbaar deel van de betreffende pensionerenden daadwerkelijk zal emigreren vanwege de mogelijkheid tot uitkering van een bedrag ineens en dat anders niet zou hebben gedaan. Aangenomen is daarom dat het gedragseffect een aandeel van 20% van de pensionerenden met voldoende potentieel voordeel betreft en dat deze groep voor twee jaar[9] emigreert. De resulterende verwachte derving is vanwege de aannamen met hoge onzekerheid omgeven.

Tot slot is in de raming aandacht besteed aan de doorwerking van de maatregel in de toeslagen, de opbrengst uit derdepijlerpensioenen en de middelingsregeling. Deze doorwerking ziet op budgettaire bedragen van beperkte omvang en tegengestelde effecten. Daarom is aangenomen dat het effect verwaarloosbaar zal zijn.

Hoewel de grondslag gedeeltelijk op betrouwbare microgegevens is gebaseerd, blijkt uit bovenstaande dat deze raming aanvullende aannamen vergt waar niet in alle gevallen empirische onderbouwing voor beschikbaar is. Daarnaast spelen onzekere gedragseffecten een belangrijke rol. De raming is daarmee met een hoge onzekerheid omgeven.

Vrijstelling RVU-heffing

Van 2021 tot en met 2025 wordt een vrijstelling in de RVU-heffing ingevoerd ter hoogte van de netto AOW voor alleenstaanden (1767 euro in 2019) per maand. De vrijstelling geldt gedurende maximaal 36 maanden voordat de AOW-leeftijd bereikt wordt. De vrijstelling leidt in eerste instantie tot een derving, die vervolgens beperkt wordt door een inverdieneffect. De raming is uitvoerig getoetst vanwege de grote rol van gedragseffecten in de onzekerheid.

De opbrengst van de RVU-heffing is bekend, en kent een stabiel verloop. De heffing wordt vooral betaald door een enkele overheidswerkgever, waarvoor het aandeel in de heffingsopbrengst, de gemiddelde uittredingsleeftijd en de duur van de uitkering bij benadering bekend zijn. Bij gebrek aan onderliggende gegevens is aanvullend verondersteld dat de grondslag gelijk verdeeld is over de duur van de uitkering en dat de waarschijnlijkheid van een RVU-heffing lineair ingroeit naarmate de AOW-leeftijd dichter bij de uittredingsleeftijd ligt. De onzekerheid die uit deze veronderstellingen voortkomt is naar verwachting beperkt.

De bovenstaande gegevens en aannamen worden gecombineerd met de maximale duur van de vrijstelling van 36 maanden om de relevante grondslag voor de derving te benaderen. Omdat betrouwbare detailgegevens over de hoogte van de uitkering ontbreken, is verondersteld dat het gemiddelde loon van de uittredende werknemer 50.000 euro is en dat 70% daarvan vergoed wordt. De raming is echter gevoelig voor het samenspel van deze twee aannamen.

[8] Voor fiscaal gedreven emigratie ligt Frankrijk voor de hand, het sluit aan bij de praktijkervaring dat het een populair land is voor emigratie na pensionering en het afkooptarief is binnen de groep populaire landen daar het laagst.
[9] Dit is onzeker omdat een langere periode ook denkbaar is. Voor puur fiscaal gedreven emigratie lijkt een periode van twee jaar redelijk.

De vrijstelling in de RVU-heffing leidt bij bovenstaande aannamen tot een statische derving in de ordegrootte van 0,1 mld euro. Wanneer er rekening wordt gehouden met gedragseffecten, verdwijnt deze derving geheel. De vrijstelling maakt vervroegde uittreding fiscaal aantrekkelijker, waardoor er naar verwachting vaker voor een vertrekregeling gekozen wordt. De resulterende grondslagtoename beperkt de statische derving. Op basis van historische gegevens over de VUT-regeling is aangenomen dat 20% van de 66-jarigen een vertrekregeling kiest wanneer er geen RVU-heffing geldt. Voor de jongere leeftijdscohorten is een lineaire oploop naar dit percentage verondersteld. Op basis van CBS-gegevens over aantallen werknemers naar leeftijd en de aannamen over de gemiddelde ontslagvergoeding is de budgettaire opbrengst berekend. Daarbij is met behulp van verdere aannamen gecorrigeerd voor het feit dat de vrijstelling voornamelijk gunstig uitpakt voor werkgevers met werknemers met een relatief laag loon. De aanname is echter sterk afhankelijk van de afschrikwekkende werking van de heffing bij verschillende tarieven, welke onbekend is. Dit maakt de raming van het gedragseffect zeer onzeker.

Een aanzienlijk deel van de raming is gebaseerd op relatief zekere gegevens, maar de raming vergt ook enkele onzekere veronderstellingen waarvoor geen empirie beschikbaar is. Dit geldt vooral ook voor de raming van het gedragseffect. Daarnaast bestaat er onzekerheid vanuit de mogelijk interactie met de tijdelijke RVU-vrijstelling, omdat zowel het vroegpensioen als verlofsparen aantrekkelijker worden. De totaalraming is in hoge mate onzeker. Dat betekent dat het budgettair effect, hoewel geraamd op nul, ook substantieel positief of negatief kan uitpakken.

Uitbreiding verlofsparen

Het maximaal aantal weken vakantie- en compensatieverlof dat werknemers fiscaal gefaciliteerd kunnen opsparen wordt per 2021 verhoogd van 50 naar 100. Deze uitbreiding betekent dat een deel van de vroegpensioenregelingen dat nu binnen de RVU-heffing valt, deze heffing vanaf 2021 kan ontlopen door meer verlof op te sparen. De maatregel leidt dus tot een derving van RVU-heffing. Omdat het verlof op dezelfde wijze belast blijft als voorheen is er geen effect op de loon- en inkomensheffing.

Zoals hierboven genoemd, zijn belangrijke statistieken van de RVU-heffing bekend. Met deze gegevens is de RVU-heffing per jaar vervroegde uittreding benaderd. Voor de raming is echter relevant hoeveel werknemers daadwerkelijk een extra jaar gespaard verlof zullen inzetten en daarmee voorbijgaan aan een vroegpensioenregeling. Gezien werkgevers en werknemers gezamenlijk een prikkel hebben om de RVU-heffing waar mogelijk te ontlopen, ligt een hoog percentage voor de hand. Er zijn geen gegevens om dit percentage uit te ontlenen, daarom is een percentage van 80% gehanteerd.

De derving zal geleidelijk gerealiseerd worden, vanwege de vereiste opsparing van verlof. Dit ingroeitempo is benaderd op basis van de resultaten van de huidige Partiële Arbeidsparticipatie Senioren (PAS) bij de overheid die via vergelijkbare mechanismen werkt.

De raming benut relatief zekere grondslaggegevens maar vergt enkele aanvullende aannamen waarvoor geen empirische evidentie beschikbaar is. De onzekerheid die daar uit voorkomt is begrensd door een beperkte budgettaire omvang. Er bestaat daarnaast enige onzekerheid vanuit de mogelijk interactie met de tijdelijke RVU-vrijstelling, omdat zowel het vroegpensioen als verlofsparen aantrekkelijker worden. De raming is echter naar verwachting in beperkte mate gevoelig hiervoor en blijft in gemiddelde mate onzeker.