

Van bedrijfssparen naar verloopsparen

Auteur(s):

Mooij, R.A. de,
Stevens, L.G.M.

Beide auteurs zijn verbonden aan de capaciteitsgroep Fiscale Economie, Erasmus Universiteit Rotterdam.

demooij@few.eur.nl

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4384, pagina 820, 15 november 2002

Rubriek:

Trefwoord(en):

De afschaffing van het spaarloon is op inhoudelijke gronden wel te verdedigen. Dat de spaarloonfaciliteit plaats maakt voor een nieuwe ingewikkelde levensloopregeling is moeilijker te onderbouwen. Het is beter om de bestaande regelingen te hervormen. Eventueel kunnen ze worden gekoppeld aan een fiscale levensloopregeling die is gebaseerd op de omkeerregel.

In zijn Miljoenennota kondigde het inmiddels demissionaire kabinet aan het spaarloon met ingang van 2003 af te schaffen. Tegelijkertijd stelde het een nieuwe regeling voor die beter moet gaan aansluiten op de doelstelling uit het strategisch akkoord ten aanzien van het levensloopbeleid. Per saldo levert de operatie een besparing op van € 0,6 miljard: het afschaffen van het bedrijfssparen scheelt € 0,8 miljard aan belastinguitgaven, terwijl met de nieuwe levensloopregeling € 0,2 miljard is gemoeid.

De plannen uit de Miljoenennota lijken inmiddels gedeeltelijk te zijn verlaten, mede als gevolg van de felle maatschappelijke weerstand die de rigoureuze afschaffing van het spaarloon oproep. Dit komt mede doordat het kabinet zich begeeft op het glibberige terrein waarop de sociale partners hun rituele dansen uitvoeren. De sociale partners zijn nu door het kabinet betrokken bij de beslissing omtrent het voorstel. Indien dit ertoe leidt dat de afschaffing van het bedrijfssparen wordt uitgesteld, rijst voor een volgend kabinet opnieuw de vraag of het zou moeten kiezen voor afschaffing of hervorming van de regelingen.

Dit artikel gaat in op de wenselijkheid van de herziening van de fiscale spaarfaciliteiten vanuit een fiscaal-economische invalshoek. Tevens bespreekt het de voorgestelde levensloopregelingen in het licht van het Strategisch akkoord en biedt het enkele alternatieven.

Afschaffing bedrijfssparen

Het spaarloon is onderdeel van een breder pakket bedrijfsspaarregelingen¹. De oorspronkelijke doelstelling daarvan was de vermogensvorming bij de lagerbetaalde werknemers te stimuleren en, meer specifiek, te beschikken over een fiscaal vriendelijk instrument dat meer flexibiliteit in de loonvorming en cao-

onderhandelingen moest brengen.

De fiscale facilitering schuilt in de toepassing van een proportionele loonsomheffing van vijftien procent, verschuldigd door de werkgever, en een vrij-

stelling van de geblokkeerde spaarbedragen voor de vermogensrendementsheffing tot maximaal € 17.025. Voor iedere werknemer geldt een gelijk maximumbedrag. Voor een spaarloonregeling is dit € 788 en voor een premiespaarregeling € 526. De regelingen kunnen naast elkaar worden toegepast, zodat een maximale benutting mogelijk is tot € 1314 per jaar.

De bedrijfsspaarregelingen zijn aan diverse algemene voorwaarden gebonden. De belangrijkste is een bestedingsblokkade gedurende een periode van vier jaar. Slechts voor specifieke doeleinden, zoals eigen woningbezit of het afsluiten van een lijfrente, is het mogelijk tussentijds de gespaarde gelden op te nemen.

Het voornemen tot afschaffing betreft alle bedrijfsspaarregelingen. Hieronder geven we enkele redenen die dit besluit kunnen rechtvaardigen.

Hoge uitvoeringskosten

Een belangrijke oorzaak van de weerstand tegen de inzet van het belastinginstrument voor algemene of specifieke beleidsdoeleinden is gelegen in de gevoelens van onbehagen over de omvang, effectiviteit en bestuurlijke controle ervan². Om deze weerstand de wind uit de zeilen te nemen, wordt thans jaarlijks een belastinguitgaafoverzicht in de Miljoenennota opgenomen. Het budgettaire effect van de bedrijfsspaar-regelingen is daarin duidelijk in kaart gebracht. Onbekendheid daarover kan derhalve geen argument meer zijn om de regeling af te schaffen. Mogelijkerwijze wel de twijfel over de effectiviteit ervan.

Alhoewel de regeling sinds haar invoering in 1994 in administratieve zin is gestroomlijnd, vormt zij uitvoeringstechnisch gezien nog

steeds een van de meest bewerkelijke onderdelen van de loonadministratie. Dit is een belangrijk nadeel van de regeling.

Weglekeffect

Gelet op zijn streven de burgerlijke verantwoordelijkheid te versterken, had ook het kabinet-Balkenende de stimulering van vermogensbezit bij de lage inkomensgroepen moeiteloos tot beleidsdoelstelling kunnen verheffen. Het bedrijfssparen vormt eerder een instrument ten voordele dan ten nadele van die doelstelling. Door het algemene karakter hebben de regelingen evenwel een substantieel budgettair weg-lekeffect. Inkomensgroepen die deze facilitering van hun vermogensvorming niet nodig hebben, kunnen er immers eveneens van profiteren. Door toepassing van het proportionele tarief van vijftien procent, dat circa dertien procent van het bruto loon is, incasseren de hogere inkomens zelfs per euro spaarloon een groter belastingvoordeel. Zo levert een gecombineerde benutting van de premiespaar- en spaarloonregeling van in totaal € 1314 een fiscaal voordeel op van maar liefst € 512 voor iemand in het toptarief, tegen € 326 voor iemand die marginaal in de tweede schijf van 37,85 procent wordt belast³. Het merendeel van de in totaal drie miljoen deelnemers heeft dan ook een relatief hoog inkomen (zie [tabel 1](#)). Wel neemt het voordeel door de maximumbepaling in relatief opzicht af bij een stijgend loonniveau. Bovendien hoeven geen werkgeverspremies over het spaarloon te worden betaald waardoor de loonkosten voor werknemers beneden de premiegrens (ongeveer anderhalf keer modaal) omlaag gaan. [tabel 1](#) laat zien dat hierdoor het inkomensvoordeel als percentage van het inkomen iets groter is voor deelnemers met lage inkomens. Werknemers in deeltijd met meervoudige dienstverbanden kunnen trouwens meervoudig van de regeling profiteren. Dat lijkt ons onnodig ruimhartig en kan gemakkelijk worden ingeperkt.

Tabel 1. Deelnamepercentage en inkomensvoordeel van de bedrijfsspaarregelingen, in procenten

	gebruik van de regelingen	gemiddeld inkomenseffect per deelnemer
wettelijk minimumloon	30	2,3
modaal inkomen	65	1,9
tweemaal modaal	75	1,5

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Sociale nota, Den Haag, 2003, blz. 56.

Per saldo valt, fiscaal-technisch bezien, wel begrip op te brengen voor de keuze tot afschaffing. Tusseloplossingen die het budgettaire weglekeffect zouden kunnen beperken, zoals een degressief verlopend inkomensgerelateerd maximum of de inbouw van een loonlimiet voor deelnemers, zijn haalbare alternatieven. Zij roepen echter impliciete progressie op en maken de regeling in haar uitvoering nog ingewikkelder dan ze al is. Ook is de daarvoor noodzakelijke terbeschikkingstelling van de inkomensgegevens aan de werkgever een ongewenste aantasting van de privacy. Wel is het mogelijk het maximumbedrag te verlagen, eventueel onder verlaging of afschaffing van de werkgeversheffing van vijftien procent. Dat versterkt het relatieve voordeel van de regelingen voor de lagere inkomens⁴.

Bot arbeidsmarktinstrument

Bedrijfsspaarregelingen zijn ook wel gemotiveerd vanuit de gedachte dat ze bijdragen aan loonmatiging. Dit wordt onder meer gerealiseerd via het verminderen van de armoedeval. Immers, de regelingen komen alleen toe aan mensen met een baan, waardoor ze het inkomensverschil tussen actieven en inactieven vergroten. Dit bevordert loonmatiging via verschillende kanalen. Zo leidt een groter inkomensverschil tussen werkenden en inactieven tot lagere looneisen, omdat het de onderhandelingspositie van vakbonden verzwakt. Ook het ontmoedigen van inactiviteit draagt direct bij aan loonmatiging omdat het arbeidsaanbod toeneemt. Om een indruk te krijgen van de omvang van de loonmatiging als gevolg van de bedrijfsspaar-regelingen, kunnen we gebruik maken van het algemeen evenwichtsmodel mimic van het cpb. Indien we uitgaan van een budgettair beslag van € 0,8 miljard die met de bedrijfsspaarregelingen is gemoeid en we veronderstellen een vergelijkbaar effect op de arbeidsmarkt als bij een vaste aftrekpost voor alleen werkenden, dan zouden de regelingen kunnen leiden tot een loonmatiging met zo'n 0,35 procent⁵. Afschaffing van bedrijfssparen heeft een omgekeerd effect.

Het is evenwel de vraag of de bedrijfsspaarregelingen wel het meest geëigende instrument zijn om loonmatiging en arbeidsparticipatie te bevorderen. Immers, het zijn - zoals gezegd - vooral de hogere arbeidsinkomens die profiteren van de regelingen. Daardoor wordt het inkomensverschil tussen actieven en inactieven aan de onderkant van de arbeidsmarkt maar weinig verminderd. Juist aan die onderkant zit het probleem ten aanzien van de prikkels voor arbeidsdeelname⁶. Er zijn dan ook meer gerichte instrumenten te bedenken om de armoedeval te bestrijden, zoals de arbeidskorting, door deze sterker te richten op de lagere arbeidsinkomens.

Bovendien geldt voor alle vormen van lastenverlichting dat ze loonmatiging stimuleren. Dit is niet uniek voor bedrijfssparen. Zo leidt een verlaging van de werkgeverslasten met een zelfde budgettair beslag van € 0,8 miljard volgens het mimic-model tot een daling van de lonen met 0,22 procent⁷. Een vaste arbeidskorting verlaagt de lonen zelfs met 0,43 procent. Al met al lijken de huidige bedrijfsspaarregelingen een weinig toegeneden instrument voor arbeidsmarktbeleid.

Sparen

De jaarlijkse inleg in de bedrijfsspaarregelingen bedraagt zo'n drie miljard euro en het totale vermogen op de rekeningen is zo'n negen miljard euro. Het is evenwel de vraag of de nationale besparingen door de bedrijfsspaarregelingen zo sterk toenemen als deze cijfers suggereren. Empirische literatuur laat zien dat het spaargedrag niet erg gevoelig is voor het netto rendement op sparen⁸. Als er al een effect optreedt, dan is dit voornamelijk een substitutie-effect van vrije

besparingen naar institutionele besparingen die fiscaal worden gefaciliteerd. Bovendien gaat de budgettaire derving voor de overheid ten

coste van de aflossing van de staatsschuld. Per saldo zal het effect op de nationale besparingen derhalve aanzienlijk geringer zijn. Omgekeerd zal afschaffing van het bedrijfssparen een bescheiden effect hebben op de consumptieve bestedingen.

Het is bovendien niet waarschijnlijk dat de hogere besparingen als gevolg van de regelingen een forse impuls aan de toekomstige economische groei van Nederland zullen geven. Nederland is immers een open economie en kapitaal is vandaag de dag mobieler dan ooit. De meeste besparingen zullen dan ook buiten Nederland worden geïnvesteerd. Het is derhalve twijfelachtig of het wel raadzaam is zo'n forse subsidie te verschaffen op sparen, zeker in een land met een groot spaaroverschot als gevolg van zijn kapitaalgedekte pensioenen.

Naar verlofsparen

In de Miljoenennota stelt het kabinet een levensloopregeling voor als alternatief voor het bedrijfssparen. Deze faciliteert het sparen voor verlof tijdens het actieve leven. Dit gebeurt via het uitkeren van een premie op het moment dat het gespaarde bedrag wordt opgenomen voor de financiering van verlof. De onbelaste premie beperkt het inkomensverlies wanneer iemand tijdelijk onbetaald verlof opneemt.

De levensloopregeling zou het begin moeten vormen van een levensloopbeleid dat tegemoet komt aan de problemen van mensen ten aanzien van het verdelen van activiteiten over hun levensloop. De achtergrond is dat mensen te weinig keuzevrijheid hebben ten aanzien van het spreiden van hun activiteiten over de tijd. Zo bevinden jonge gezinnen zich veelal in het 'spitsuur van hun leven', zeker wanneer beide ouders werken. Anderen hebben onvoldoende gelegenheid zich regelmatig te laten bij- of herscholen, hetgeen noodzakelijk kan zijn met het oog op de inzetbaarheid in het arbeidsproces. Meer in het algemeen geldt dat mensen op jonge leeftijd eigenlijk te veel werken en onvoldoende tijd hebben voor zorgtaken, scholing en vrije tijd. Op oudere leeftijd, daarentegen, werken mensen eigenlijk te weinig, omdat ze vervroegd het arbeidsproces verlaten.

De ongewenste verdeling van vrije tijd over de levenscyclus wordt voor een deel veroorzaakt door instituties op de arbeidsmarkt. Zo wordt het stelsel van sociale zekerheid steeds meer gericht op het stimuleren van arbeidsparticipatie op jonge leeftijd en bevordert ons belastingstelsel de arbeidsparticipatie van vrouwen via het fiscaal bevoordelen van tweeverdieners ten opzichte van alleenverdienergezinnen. Daarentegen wordt arbeidsparticipatie op oudere leeftijd nog altijd ontmoedigd via aantrekkelijke uittreedroutes.

Een andere reden voor het gebrek aan keuzevrijheid van mensen ten aanzien van het spreiden van activiteiten over de levensloop betreft imperfecties op de kapitaalmarkt. Mensen hebben nog onvoldoende vermogen en kunnen niet genoeg lenen op jonge leeftijd om daarmee onbezoldigd verlof op te nemen. De belofte om de lening later terug te betalen met het geld dat later verdiend wordt, geeft kapitaalverschaffers onvoldoende garantie dat dit daadwerkelijk gebeurt. Immers, kapitaalverschaffers kunnen geen beslag leggen op de toekomstige verdien capaciteit van mensen. Huishoudens zijn daardoor onvoldoende in staat te lenen voor verlof op jonge leeftijd en kunnen vrije tijd niet optimaal over de levenscyclus uitsmeren. Dit kan faciliterend overheidsbeleid rechtvaardigen.

Effectiviteit

Is het door het kabinet voorgestelde verlofsparen een adequaat instrument om de doelstelling ten aanzien van het levensloopbeleid te realiseren? In elk geval is een aantal problemen direct zichtbaar. Zo is de regeling technisch en bestuurlijk zodanig bewerkelijk dat het hoge transactiekosten met zich mee zal brengen en derhalve weinig effectief zal blijken te zijn. Bovendien sluit de regeling niet goed aan bij de problematiek die wordt gesignaleerd. De voorgestelde regeling stimuleert namelijk wel de vrije tijd op jongere leeftijd en verkleint de inkomenseruggang indien iemand verlof opneemt. Het biedt evenwel geen prikkel tot arbeidsparticipatie op oudere leeftijd. Hiermee druist de maatregel in tegen de jarenlange beleidsprioriteit om het arbeidsaanbod in ons land te stimuleren in het licht van de vergrijzing. Als Nederland zich ergens onderscheidt van andere landen, dan is het wel het geringe aantal gewerkte uren per werknemer. Het probleem lijkt dus niet zozeer dat mensen in Nederland te weinig vrije tijd hebben, maar dat vrije tijd niet goed is verdeeld over de levenscyclus. Om dat probleem tegen te gaan zijn meer gerichte instrumenten wenselijk die directer aangrijpen op de problematiek. Daarbij zijn zowel hervormingen in de sfeer van de sociale zekerheid, alsook maatregelen in de fiscale sfeer denkbaar⁹. Wij beperken ons hierna tot de fiscaliteit.

Alternatieven

Fiscale levensloopregeling

Een fiscale levensloopregeling moet enerzijds de toets van eenvoud en transparantie doorstaan, en anderzijds aansluiten op de doelstelling die het beoogt. De individuele fiscale levensloopregeling zou zo'n regeling kunnen zijn. Besparingen op deze rekening worden tot een bepaald maximum fiscaal gefacilieerd via toepassing van de omkeerregel. Pas wanneer het spaargeld wordt opgenomen, betaalt het huishouden belasting over het dan uitgekeerde inkomen. Desgewenst kan de opname van de levensloprekening ten behoeve van een specifiek doel, zoals onbetaald zorgverlof, een verdergaande facilitering krijgen door aan de maatschappelijk gewenste bestemming een belastingkorting toe te kennen. Degene die een verzekering prefereert en het spaarbedrag omzet in een lijfrenteovereenkomst, kan de belastingheffing doorschuiven naar de lijfrente-uitkeringen.

De regeling zou ook kunnen worden gecombineerd met 'levenslopleningen' waarop een rentesubsidie wordt gegeven. Op die manier krijgen jonge gezinnen met kinderen, die nog weinig tijd hebben gehad om te sparen, de gelegenheid toch verlof op te nemen. Aangezien de levensloplening op latere leeftijd moet worden terugbetaald, worden mensen die hier gebruik van maken, gestimuleerd om later langer door te werken. De eerder genoemde kapitaalmarktperfectionen, die momenteel het optimaal uitsmeren van vrije tijd over de levenscyclus verhinderen, worden zo weggenomen.

De fiscale levensloopregeling zou kunnen worden geïntegreerd met regelingen voor vervroegde pensionering. Op die manier wordt aangegrepen bij de kern van het probleem, namelijk dat de keuzevrijheid van mensen wordt vergroot. De levensloprekening biedt namelijk de mogelijkheid voor mensen die op jonge leeftijd hard willen werken om daar relatief vroeg mee te stoppen. Tegelijkertijd biedt het de mogelijkheid op jonge leeftijd verlof te nemen en op latere leeftijd langer door te werken.

Eventueel zou de fiscale levensloopregeling ook op cao-niveau vorm kunnen krijgen. In dat geval zou de werknemer verplicht deelnemen aan de regeling die dan gemakkelijker kan worden geïntegreerd met het ouderdomspensioen. Aanspraak op het verlofinkomen komt dan neer op het vervroegd opnemen van een deel van de pensioenaanspraak. In de huidige regelingen wordt deze uitruilmogelijkheid evenwel nadrukkelijk - en soms op nogal kunstmatige en bewerkelijke wijze - geblokkeerd. Sociale partners hebben de vrees dat het belang dat een adequate oudedagsvoorziening moet worden opgebouwd, te gemakkelijk wordt verdrongen door de verloffinanciering. Naar onze mening is die vrees terecht. De kortetermijnproblematiek overheerst te gemakkelijk de langetermijndoelstelling. Daar staat tegenover dat er weinig reden is een sterk gevoelde preferentie voor vervroegd pensioen boven verlof te blokkeren.

Splitsingstelsel

Via de fiscaliteit heeft de overheid de laatste decennia partners steeds meer geprikkeld te gaan werken. Ook het nieuwe belastingstelsel van 2001 heeft dit oogmerk gehad door de inkomensverschillen tussen alleenverdieners en tweeverdieners verder te vergroten. Daarbij is de overheid geconfronteerd met een fundamentele uitruil tussen het bevorderen van participatie van partners enerzijds en gezinsdraagkracht anderzijds. De keuze voor het eerste doel ligt in lijn met de emancipatiedoelstelling en maakt partners zelfstandiger. Het bevorderen van arbeidsparticipatie van partners is bovendien aantrekkelijk, aangezien het de belastinggrondslag verbreedt.

De bevoordeling van tweeverdieners boven alleenverdieners betekent evenwel ook dat de overheid zich mengt in de keuze van gezinnen ten aanzien van de verdeling van werk en zorgtaken. Verder erkent het kabinet met zijn nieuwe doelstelling dat aan het stimuleren van arbeidsparticipatie van partners maatschappelijke kosten verbonden zijn in de vorm van stress bij de generatie die de kinderen opvoedt. Deze nieuwe prioritering van de overheid noopt tot heroverweging van de bovengenoemde uitruil tussen het bevorderen van participatie en gezinsdraagkracht. Een splitsingstelsel kan een aantrekkelijk alternatief zijn waarbij de overheid zich niet langer bemoeit met de keuze van huishoudens ten aanzien van zorg en arbeid ¹⁰. In zo'n stelsel worden de inkomens van samenlevende partners eerst bij elkaar opgeteld, daarna in twee gelijke delen gesplitst en vervolgens wordt elk deel apart belast. Door tegelijkertijd meer werk te maken van betaalbare kinderopvang en voor- en naschoolse opvang, wordt het gecombineerde doel van een hoge arbeidsparticipatie van vrouwen en verminderde stress bij jonge gezinnen met kinderen op een meer gerichte en effectieve manier gerealiseerd.

Conclusie

Met de introductie van nieuwe levensloopfaciliteiten als alternatief voor de bedrijfsspaarregelingen haalt de overheid zich problemen op de hals die ze nu juist wilde voorkomen. Zo zullen de uitvoerings- en omstelkosten van de operatie hoog zijn, terwijl de effectiviteit van de nieuwe regelingen hoogst onzeker is. Het is op korte termijn dan ook beter de reeds bestaande regelingen te hervormen door ze te

vereenvoudigen en beter af te stemmen op de nieuwe beleidsdoelstelling. Voorts kunnen ze desgewenst in verbinding worden gebracht met een fiscale levensloopregeling die is gebaseerd op de omkeerregel. In het licht van de nieuwe beleidsprioriteiten kan op langere termijn ook een splitsingstelsel worden

overwogen

1 Zie W. Vermèend, K. van Ballegooijen en L. Wapperom, Fiscaal voordelig sparen via de werkgever, Kluwer, Deventer, 2002.

2 Algemene Rekenkamer, Belastingen als beleidsinstrument, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 452, nr. 1-2.

3 De € 512 is (52 procent - 13 procent) * € 1314.

4 Ook is het mogelijk het spaarloon boven een bepaalde drempel in de inkomstenbelasting te betrekken onder verrekening van de loonbelasting. Dit is echter gecompliceerder dan de maximumaftopping.

5 J.J. Graafland, R.A. de Mooij, A.G.H. Nibbelink en A. Nieuwenhuis, MIMICing tax policies and the labour market, North Holland, 2001, tabel 10.1.

6 Wel dalen de loonkosten aan de onderkant als gevolg van de lagere werkgeversdruk.

7 Dit is het effect na verloop van tijd. Op korte termijn hebben lagere werkgeverslasten een sterker effect op de loonkosten.

8 R. Boadway en D.E. Wildasin, Taxation and savings, Fiscal Studies, jrg. 15, 1994, blz. 19-63.

9 A.L. Bovenberg, [Levensloop en sociale zekerheid](#), ESB, 6 september 2002, blz. 627-629.

10 L.G.M. Stevens, [Alleenverdieners op achterstand](#), ESB, 8 maart 2002, blz. 193-195.