



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Wat levert levensloop op?

Caminada, C.L.J.; Goudswaard, K.P.; Albregtse D.A., Kavelaars P.

Citation

Caminada, C. L. J., & Goudswaard, K. P. (2006). Wat levert levensloop op? In K. P. Albregtse D.A. (Ed.), *Maatschappelijk heffen* (pp. 133-144). Deventer: Kluwer. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/15477>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/15477>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Bron: C.L.J. Caminada en K.P. Goudswaard (2006), 'Wat levert levensloop op?' in: D.A. Albregtse en P. Kavelaars (red.) *Maatschappelijk heffen, deel 1 De wetenschap*, Deventer: Kluwer, pp. 133-144.

Wat levert levensloop op?

C.L.J. Caminada en K.P. Goudswaard*

1. Inleiding

Eerder verwachtte het kabinet dat 1,9 miljoen werknemers in 2006 zouden gaan participeren in de levensloopregeling die per 1 januari 2006 is geïntroduceerd. De verwachting van het kabinet was zelfs dat in 2009 ongeveer eenderde van de mensen die gebruik kunnen maken van de levensloopregeling daar ook gebruik van zullen maken.¹ Maar het loopt in de eerste maanden bepaald nog niet storm. Naar schatting heeft thans slechts 5 procent van de werknemers een levensloopregeling getroffen. Dat heeft waarschijnlijk voor een deel te maken met het feit dat veel mensen eerst hun aandacht hebben gericht op het regelen van de nieuwe ziektekostenverzekering. Ook het uitstel tot 1 juli 2006 van de keuze die moet worden gemaakt tussen de levensloopregeling en de spaarloonregeling speelt een rol. Vooralsnog hebben veel werknemers gekozen voor voortzetting van de spaarloonregeling die vertrouwd is en voor veel werknemers een groter fiscaal voordeel met zich mee brengt per ingelegde euro spaargeld, omdat niet alleen de inleg, maar ook de opname onbelast is. De vraag is of de belangstelling voor levensloop de komende tijd zal toenemen. Er bestaat over het algemeen wel sympathie voor het idee achter een levensloopfaciliteit, namelijk het bieden van ruimte aan activiteiten als zorgen en leren zonder dat dit direct leidt tot uitsluiting op de arbeidsmarkt of een scherpe terugval in inkomen. De regeling past bij een moderne werknemer, die taken combineert en afwisselt en die wil investeren in zijn of haar eigen menselijk kapitaal in een snel veranderende arbeidsmarkt.

Op de regeling zoals die nu van toepassing is, bestaan echter verschillende punten van kritiek. Zo blijkt de uitvoering van de regeling tamelijk complex te zijn, de administratieve lasten zijn hoog voor uitvoerders en werkgevers.² Voorts is de vraag hoe groot de behoefte aan de regeling

* Beiden zijn als hoogleraar verbonden aan de afdeling Economie van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden.

1 Zie I. Groot en J.A. Korteweg, 'Hoe gaat de levensloop lopen? Literatuuronderzoek naar de nieuwe levensloopregeling', *SEO-rapport nr. 781*, Amsterdam, SEO, 2005.

2 L.G.M. Stevens heeft in niet mis te verstane woorden zijn kritiek geuit: "De regeling is verre van eenvoudig. Dat geldt zeker voor de mogelijkheid van een negatief levensloopsaldo. Zelfs degene die op welwillende wijze de vormgeving van de levensloopregeling bestudeert, gruwelt van de veelheid aan gedetailleerd uitgewerkte gebods- en verbodsbepalingen. Ook de samenloopbepalingen met de spaarloonregeling maken de levensloopfaciliteit extra gecompliceerd. Ook is niet helder wie de risico's van een negatief saldo draagt. Door betutteling en moeizame uitvoerbaarheid is de voorgestelde regeling niet of nauwelijks levensvatbaar." Zie L.G.M. Stevens, 'Fiscale beleidsnotities 2006', *Weekblad Fiscaal Recht*, 29 september 2005, pp. 1273-1290.

is. Volgens Stevens en De Mooij is de levensloopfaciliteit opgedrongen aan een samenleving die daaraan in grote meerderheid geen behoefte heeft; slechts door haar op te sieren met fiscale tegemoetkomingen zou de levensloopregeling mogelijk voldoende aantrekkelijk kunnen worden om deel te gaan uitmaken van het pakket secundaire arbeidsvoorwaarden.³ De levenslooptegoeden zullen naar verwachting door velen worden gebruikt om vervroegde uittreding mogelijk te maken.⁴ Deze aanwendingsmogelijkheid is onder maatschappelijke druk toegestaan in samenhang met de afschaffing van de fiscale facilitëring van vut en prepensioen. Maar het strookt niet met de oorspronkelijke doelstellingen van de regeling. De bedoeling was immers om investeringen in menselijk kapitaal te bevorderen en niet om dat kapitaal vervroegd af te schrijven.

Een ander kritiekpunt is dat het profijt van de levensloopregeling voor grote groepen werknemers te beperkt zou zijn. Lager betaalden hebben weinig middelen beschikbaar voor vermogensopbouw, waardoor het gebruik van de levensloopregeling vermoedelijk scheef verdeeld zal worden. Voorts zou de fiscale behandeling van de levensloopregeling voor hogere inkomens meer voordeel opleveren en een speeltje voor financiële planners worden.⁵ Volgens sommigen druist de levensloopregeling hierdoor in tegen het draagkrachtbeginsel, aangezien een faciliteit is gecreëerd waarvan vooral relatief goed verdienende werknemers zullen profiteren.⁶ Daarbij wordt over het algemeen aangenomen dat de toepassing van de omkeerregel en de vrijstelling voor de vermogensrendementsheffing voor hogere inkomens meer voordeel zou opleveren dan voor de lagere inkomens. Daar staat tegenover dat de levensloopverlofkorting die wordt toegekend bij opname uit de levensloopregeling naar verhouding meer voordeel oplevert voor lagere inkomens.

In het vervolg van deze bijdrage gaan we meer in detail in op de financiële voordelen van de levensloopregeling (paragraaf 2). Er zijn eerdere studies verricht naar het profijt van de levensloopregelingen, maar daarin waren nog niet alle relevante elementen meegenomen.⁷ We analyseren en simuleren eerst de voordelen van de regeling zelf en maken daarna ook een vergelijking met de spaarloonregeling (paragraaf 3). Deelname aan de levensloopregeling impliceert immers dat geen gebruik meer kan worden gemaakt van de spaarloonregeling. Vervolgens schetsen we enkele beleidsopties om het profijt te vergroten en de regeling te verbeteren (paragraaf 4). Paragraaf 5 bevat de conclusie.

3 R.A. de Mooij en L.G.M. Stevens, 'Participerend belastinggebied' in: C.A. de Kam en A.P. Ros, *Jaarboek Overheidsfinanciën 2005*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2005, pp. 44-45.

4 Zie I. Groot en J.A. Korteweg, 'Hoe gaat de levensloop lopen? Literatuuronderzoek naar de nieuwe levensloopregeling', *SEO-rapport nr. 781*, Amsterdam, SEO, 2005; en I. Groot en J.A. Korteweg, 'Hoe verloopt de levensloop? : update literatuuronderzoek naar de nieuwe levensloopregeling', *SEO-rapport nr. 832*, Amsterdam, SEO, 2005.

5 J.J.M. Jansen, 'De levensloopregeling speeltje voor financiële planners', *Weekblad Fiscaal Recht*, 2 oktober 2003, pp. 1501-1507.

6 R.A. de Mooij en L.G.M. Stevens, 'Bestendig belastingbeleid' in: C.A. de Kam en A.P. Ros, *Jaarboek Overheidsfinanciën 2004*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2004, pp. 61-84.

7 Zie E. Jongen, en P. Kooiman, 'Voorgenomen levensloopregeling biedt weinig voordeel', *Economisch Statistische Berichten*, 19 maart 2004, pp. 129-131 en J.H.M. Nelissen, 'Levensloopregeling financieel gezien nauwelijks interessant', *Praktijkblad Arbeidsvoorwaarden*, nr. 3, 2005, pp. 4-7. In de berekeningen van deze onderzoeken werd nog geen rekening gehouden met het effect van de vrijstelling van de levensloopspaarpot in box 3 (vermogensrendementsheffing).

2. Fiscale voordelen levensloopregeling

De levensloopregeling is per 1 januari 2006 in de plaats gekomen van het verlofsparen. Deelnemers kunnen op een fiscaal vriendelijke manier een spaarpot opbouwen. Ze mogen 12 procent van het bruto jaarsalaris in geld per jaar inleggen. De kern van de levensloopregeling is dat een werknemer een bedrag tot een maximum van 210 procent van het jaarloon kan sparen.⁸ Dat bedrag kan vervolgens gebruikt worden om een periode verlof op te nemen. Zo zou een deelnemer aan de regeling bijvoorbeeld gedurende drie jaar 70 procent van het inkomen dat hij gewoonlijk ontvangt kunnen onttrekken aan zijn levensloopsparpot. De verlofperiode kan ook beperkt worden tot 2,1 jaar met een uitkering gelijk aan 100 procent van het loon. Daarnaast kan een deelnemer vanzelfsprekend minder sparen of het saldo in deeltijd opnemen en de verlofduur navenant beperken.

Of deelname aan de levensloopregeling financieel aantrekkelijk is, hangt van vele factoren af. De fiscale ondersteuning van de levensloopregeling kan op drie punten voordelen opleveren voor de deelnemers: de toepassing van de omkeerregel, de levensloopverlofkorting en de vrijstelling van de vermogensrendementsheffing. Hierna brengen we deze voordelen in kaart.

2.1 Omkeerregel

Ten eerste kunnen deelnemers gebruik maken van de 'omkeerregel': de inleg is aftrekbaar en bij opname vanuit de levensloopsparpot vindt belastingheffing plaats. Het voordeel van de omkeerregel ontstaat indien het marginale tarief dat de werknemer bij aftrek geniet hoger is dan het tarief dat te zijner tijd op de opname van toepassing is. Zo betaalt een deelnemer bij een belastbaar inkomen van iets meer dan 30.631 euro voor elke euro 41,45 cent belasting en premies volksverzekeringen, terwijl dat bij een inkomen net onder die grens 34,15 cent is. Het voordeel van de omkeerregel is procentueel gezien maximaal wanneer men na aftrek van de inleg net op zo'n grens terechtkomt en bij opname steeds onder die grens blijft.

Nu zal het effect van de omkeerregel in geval van de levensloopregeling in de praktijk nogal bescheiden blijken te zijn.⁹ Zo zal het tarief bij opname van het levenslooptegoed veelal niet lager zijn dan bij premie-inleg. Ter illustratie: voor alle personen met een inkomen van meer dan 74.611 euro ($10/7 \cdot$ de hoogste belastingschijf) ontstaat bij een opname van 70 procent van het loon nimmer een voordeel uit de omkeerregel. Ook alle personen met een inkomen in de eerste tariefschijf zullen tijdens een verlofperiode – opname 70 tot maximaal 100 procent van het loon – geen tariefeffect ervaren. Voorts is het fiscale voordeel bescheiden, omdat het verschil tussen het aftrektarief en het uitkeringstarief in veel gevallen klein is. In het bijzonder rond de tweede belastingschijf (30.631 euro) is het voordeel van de omkeerregel verwaarloosbaar klein gezien

8 Door beleggingsresultaten kan het saldo het 210-procentplafond overschrijden. Voor werknemers die vóór 1 januari 2005 50 jaar of ouder zijn geworden, maar op die datum niet ouder dan 56 jaar zijn, komt het maximum van 12 procent per jaar te vervallen. Zij mogen extra storten in de levensloopregeling. Op deze manier kunnen zij in een kortere periode een levenslooptegoed van maximaal 210 procent opbouwen. Dat kan bijvoorbeeld worden ingezet om vervroegd uit te treden.

9 Zie E. Jongen, en P. Kooiman, 'Voorgenomen levensloopregeling biedt weinig voordeel', *Economisch Statistische Berichten*, 19 maart 2004, pp. 129-131.

het verschil tussen het tweede en derde schijftarief van respectievelijk 41,45 en 42 procent. Overigens kan het tariefvoordeel zelfs omslaan in een nadeel als het inkomen van betrokkene tussen het moment van inleg en het moment van opname fors gestegen is. Zelfs bij een opname van 70 procent zou het belastbaar inkomen hoger kunnen zijn dan op het moment van inleg in een vroege fase van de carrière.

Bovendien wordt de belastingplichtige – ook zonder gebruik te maken van de levensloopregeling – in de gelegenheid gesteld om inkomen (in de tijd) te verplaatsen naar een lager belastingtarief. Zo kunnen belastingplichtigen fluctuerende jaarinkomens over maximaal drie aaneengesloten jaren middelen voor de inkomstenbelasting. Door te middelen verplaatst men inkomen naar een lager tarief. Volgens Jongen en Kooiman (2004, p. 130) ervaren mensen met lagere inkomens na middelen in de praktijk geen enkel voordeel van de omkeerregel die van toepassing is bij de levensloopregeling.

2.2 Extra heffingskorting

Het gebruik van de levensloopregeling wordt in de tweede plaats gestimuleerd door de levensloopverlofkorting. Deze heffingskorting kan worden gebruikt zodra het levensloopsaldo wordt aangewend voor de loonvervanging bij het opnemen van onbetaald verlof, dan wel belast wordt uitgekeerd op de dag voorafgaande aan het bereiken van de 65-jarige leeftijd. De korting is gelijk aan het opnamebedrag tot een maximum van 185 euro per gespaard jaar. De levensloopverlofkorting is overdraagbaar aan de (werkende) partner die eveneens spaart in een levensloopregeling en het saldo opneemt voor verlof.

Het financiële voordeel van de levensloopverlofkorting kan fors oplopen. Zo bedraagt de extra heffingskorting 3.237,50 euro indien een deelnemer een maximale levensloopspaarpot opbouwt ter grootte van 210 procent van het jaarinkomen, en waarbij de inleg van 12 procent van het belastbare inkomen gedurende de maximale 17,5 jaar plaats plaatsvindt ($17,5 \times 185 \text{ euro} = 3.237,50 \text{ euro}$). Ook bij veel kleinere stortingen over dezelfde periode wordt dit voordeel van meer dan 3.000 euro gerealiseerd. Gemeten over de gehele looptijd die sparen en opnemen samen vergen (20,5 jaar; in euro's van 2006) bedraagt het voordeel van deze korting gemiddeld 158 euro per jaar.

Overigens zal het spaarplafond van 210 procent van het jaarinkomen eerder bereikt worden naarmate het rendement van de levensloopspaarpot hoger uitkomt. Zo zal bij een rendement van 4 procent per jaar het plafond al na 14,2 jaar zijn bereikt. Hierdoor daalt het fiscale voordeel van de extra heffingskorting naar gemiddeld 153 euro per jaar, gemeten over de gehele looptijd van sparen en opnemen (respectievelijk 14,2 en 3 jaar).

De extra heffingskorting voor de levensloopregeling is een vast bedrag. Derhalve is deze faciliteit relatief interessant voor de lagere inkomens. Anderzijds kunnen heffingskortingen om verschillende redenen hun doel niet bereiken. Zo zullen niet alle rechthebbenden deze korting aanvragen of kunnen de kortingen niet (volledig) worden verrekend met belastingbetalingen. In het eerste geval zijn regelingen bij de doelgroep onvoldoende bekend, of onvoldoende toegankelijk. Het tweede geval wordt aangeduid als 'verzilveringsproblematiek'. Uit de ambtelijke evaluatie *Breder, lager, eenvoudiger? Een evaluatie van de belastingherziening 2001* blijkt dat

het voeren van beleid voor bepaalde groepen belastingplichtigen met een lage belasting- en premiedruk via de loon- en inkomstenbelasting weinig tot geen effect sorteert.¹⁰ Zo zorgt de samenloop van de arbeidskorting met de algemene heffingskorting er nu al voor dat alleenstaande minimumloners thans geen belasting meer betalen. Faciliteiten in de vorm van een extra korting voor levensloopsparen hebben daar dus geen inkomenseffect meer. Naast de levensloopverlofkorting kan er ook recht bestaan op een ouderschapsverlofkorting. Deze korting geldt voor belastingplichtigen die gebruik maken van het recht op ouderschapsverlof en daarvoor de levensloopregeling aanwenden. De ouderschapsverlofkorting bedraagt bij voltijds verlof 50 procent van het wettelijk minimumloon per werkdag.

2.3 Vrijstelling vermogensrendementsheffing

Het derde voordeel is dat het spaartegoed van de levensloopregeling is vrijgesteld van de vermogensrendementsheffing. Lagere inkomens zullen veelal geen voordeel van deze faciliteit hebben aangezien deze groep toch al niet zal worden aangeslagen voor box 3; het aanwezige vermogen zal veelal lager liggen dan de generieke vrijstellingsgrens van 19.698 euro per persoon. Echter, voor veelverdieners kan het voordeel nogal oplopen, zelfs indien de generieke vrijstelling in box 3 nog niet is benut. Zo zal de minister-president met een jaarinkomen van circa 140.000 euro per jaar 16.800 euro belastingvrij kunnen sparen via de levensloopregeling. Bij een jaarlijks rendement van 4 procent is zijn spaarpot dan na 14,2 jaren aangegroeid tot 294.000 euro (210 procent van het jaarinkomen). Dit bedrag valt buiten de vermogensheffing ten opzichte van andere vormen van sparen en beleggen; als gevolg van de geboden faciliteit voor levensloopsparen bedraagt de *extra* vrijstelling dus 274.302 euro (= 294.000 euro - 19.698 euro). Indien we er vervolgens van uitgaan dat de levensloopsparpot in drie jaar wordt afgebouwd (opname), dan bedraagt het fiscale voordeel van de extra vrijstelling gemiddeld 1.449 euro per jaar, gemeten over de gehele looptijd van sparen en opnemen samen (17,2 jaar), ofwel 1,0 procent van het inkomen in deze periode.¹¹

Voor een zuivere vergelijking dient nog wel in beschouwing te worden genomen dat de beleggingsresultaten binnen de levensloopregeling progressief belast zullen worden op het moment van opname (box 1). Als daarentegen uit het netto-inkomen zou worden gespaard, vallen de beleggingsopbrengsten in box 3. Indien we hiervoor corrigeren daalt het

10 Zie *Breder, lager, eenvoudiger? Een evaluatie van de belastingherziening 2001*, Tweede Kamerstuk 2005-2006, 30375, no. 1 en 2. Op grond van de geconstateerde complexiteit en het afnemende bereik van het belastinginstrument zal het kabinet nu bezien of een verdere stroomlijning van heffingskortingen of omzetting in inkomenstoelagen mogelijk is.

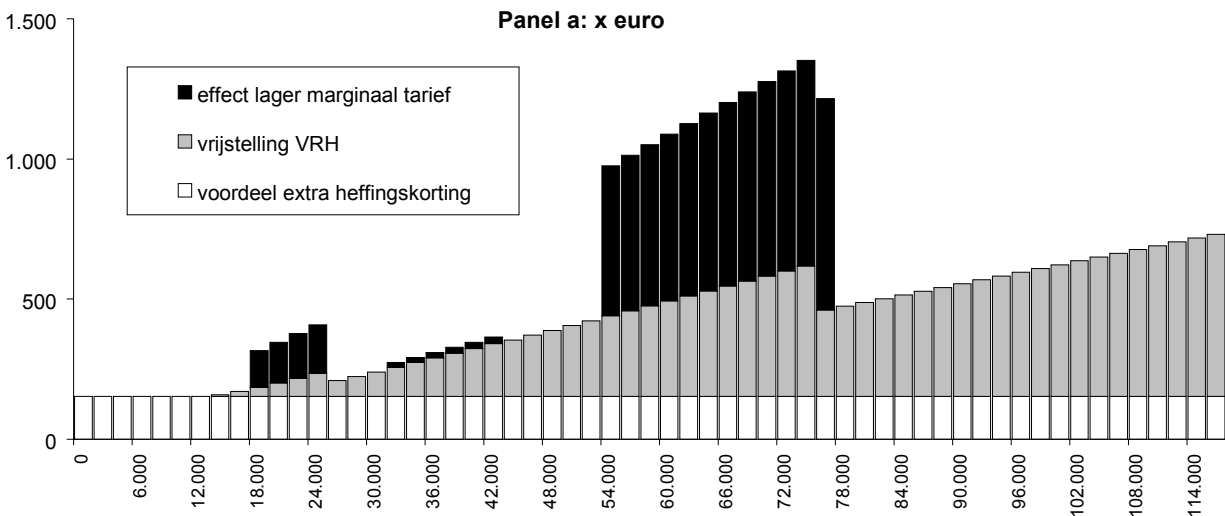
11 Het saldo van de levensloopsparpot groeit bij een jaarlijks rendement van 4 procent per jaar na 14,2 jaar aan tot 210 procent van het jaarinkomen. Echter, gemeten over de gehele looptijd van sparen en opname is het gemiddelde saldo beduidend lager dan 210 procent van het jaarinkomen. Zo bedraagt de gemiddelde omvang van de levensloopsparpot - bij opname van het saldo in drie jaar (70 procent van het loon) – circa 95 procent van het bruto inkomen. In het onderhavige rekenvoorbeeld van de minister-president blijft gemiddeld genomen elk jaar steeds 120.833 euro buiten de vermogensrendementsheffing, hetgeen een belastingvoordeel oplevert van gemiddeld 1.449 euro per jaar.

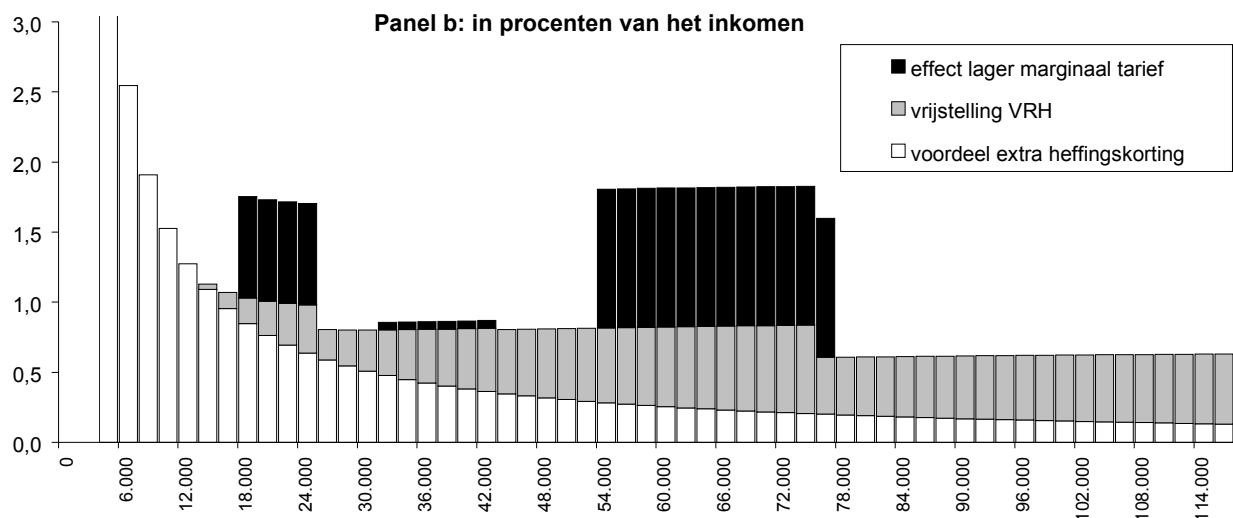
belastingvoordeel in het voorbeeld van de minister-president naar 741 euro per jaar, ofwel 0,5 procent van het bruto inkomen in deze periode.

2.4 Simulatie

In figuur 1 presenteren we resultaten van een eenvoudige simulatie. De figuur geeft een overzicht van het absolute voordeel (panel a) en het procentuele voordeel (panel b) van de levensloopregeling voor verschillende inkomensniveaus. Hierbij is uitgegaan van de opbouw van een maximale levensloopspaarpot ter grootte van 210 procent van het jaarinkomen. Hiertoe vindt de jaarlijks maximaal toegestane inleg plaats van 12 procent van het belastbare inkomen. We veronderstellen een rendement van 4 procent per jaar (onder de levensloopregeling is dit rendement bij opname van het levenslooptegoed belast in box 1), waardoor 14,2 jaren nodig zijn om het inlegplafond van 210 procent van het jaarinkomen te bereiken. Opname is gebaseerd op 70 procent van het loon gedurende drie jaar. In de berekening is ervan uitgegaan dat de generieke vrijstelling in box 3 nog niet is benut. Dit betekent dat het fiscale voordeel van deze vrijstelling dus iets wordt onderschat. Alle bedragen hebben betrekking op jaargemiddelden (de voordelen zijn eerst berekend voor de totale periode van inleg en opname, dus een periode van 17,2 jaar).

Figuur 1 Fiscaal voordeel levensloopregeling





Toelichting

Eigen berekening. Het gemiddelde procentuele voordeel van de levensloopregeling is gebaseerd op 12 procent inleg van salaris gedurende 14,2 jaar, een rendement van 4 procent per jaar en opname gedurende 3 jaar. Het betreft het tariefvoordeel door toepassing van de omkeerregel, plus het voordeel van de extra heffingskorting, en het netto voordeel door de extra vrijstelling van de vermogensrendementsheffing. Het netto voordeel is uitgedrukt in procenten van het totale inkomen verdiend gedurende de 17,2 jaar van inleg en ontsparing. Aangenomen is dat er sprake is van een constant salaris (in reële termen).

Het is duidelijk te zien dat de extra heffingskorting van de levensloopregeling relatief het meest oplevert voor personen met lage inkomens. Bij de middeninkomens en hogere inkomens legt de vrijstelling van de vermogensrendementsheffing steeds meer gewicht in de schaal.

Samengenomen blijkt het gemiddelde fiscale voordeel van de levensloopregeling over een lang inkomenstraject circa 0,6 à 0,8 procent van het inkomen te bedragen.

Rond de schijfgrenzen kunnen deelnemers aan de levensloopregeling voordeel hebben van een lager marginaal tarief bij opname dan bij inleg. Dit partiële effect is met 1 procentpunt relatief groot voor personen met een inkomen tussen 52.228 euro en 74.611 euro (10/7 * de hoogste belastingschijf). Voor personen met een inkomen tussen 17.046 euro (grens eerste schijf) en 24.351 euro (10/7 * de laagste belastingschijf) is het voordeel relatief iets kleiner met ¾ procentpunt. Verwaarloosbaar klein is het fiscale voordeel van de omkeerregel in die gevallen dat zich een verschil tussen het aftrektarief en het uitkeringstarief voordoet rond de tweede belastingschijf van 30.631 euro.

Merk overigens op dat het effect van de vrijstelling van de vermogensrendementsheffing niet steeds verder toeneemt naarmate het inkomen hoger wordt. Dit is het gevolg van twee tegen elkaar inwerkende effecten. Enerzijds neemt het financiële voordeel toe met de inkomenshoogte als gevolg van de hogere bedragen die kunnen worden gespaard via de levensloopregeling (12 procent van het inkomen per jaar) en daardoor buiten de vermogensrendementsheffing blijven. Anderzijds worden de beleggingsresultaten van de levensloopspaarpot belast tegen progressief tarief op het moment van opname (box 1), en dus niet tegen het lage tarief van 30 procent van box 3. Vanuit dit perspectief is het dus onjuist om te stellen dat de levensloopregeling een

speeltje is voor de rijken. Anders dan nogal eens wordt aangenomen, is de levensloopregeling in relatieve zin dus *niet* voornamelijk interessant voor de hogere inkomens. In absolute zin is het voordeel voor hogere inkomensgroepen wel groter. Bij een gunstig tariefffect kan bij een inkomensniveau van 74.000 euro het jaarlijkse voordeel oplopen tot circa 1.350 euro (zie panel a).

In specifieke gevallen kunnen de voordelen van de levensloopregeling aanzienlijk groter zijn. Dat geldt in ieder geval voor werknemers die voorheen geen recht hadden op betaald ouderschapsverlof – dat geldt met name voor werknemers in de marktsector - en nu gebruik kunnen maken van een substantiële ouderschapsverlofkorting. Voorts zijn er groepen die gebruik kunnen maken van een overgangsregeling voor de leeftijdscategorie tussen 51 en 55 jaar die het mogelijk maakt veel grotere bedragen in de levensloopregeling te storten. Daarvan wordt bijvoorbeeld gebruik gemaakt door directeur-grotaandeelhouders.¹²

3 Levensloopregeling of spaarloon?

Werknemers kunnen niet gelijktijdig deelnemen aan de levensloopregeling en de spaarloonregeling. Ze zullen bij de keuze tussen levensloop en spaarloon een individuele afweging maken welke regeling het beste voor hen uitpakt en wat ze kunnen missen; zie het kader voor verschillen tussen beide regelingen.

Box Verschillen tussen de spaarloonregeling en de levensloopregeling

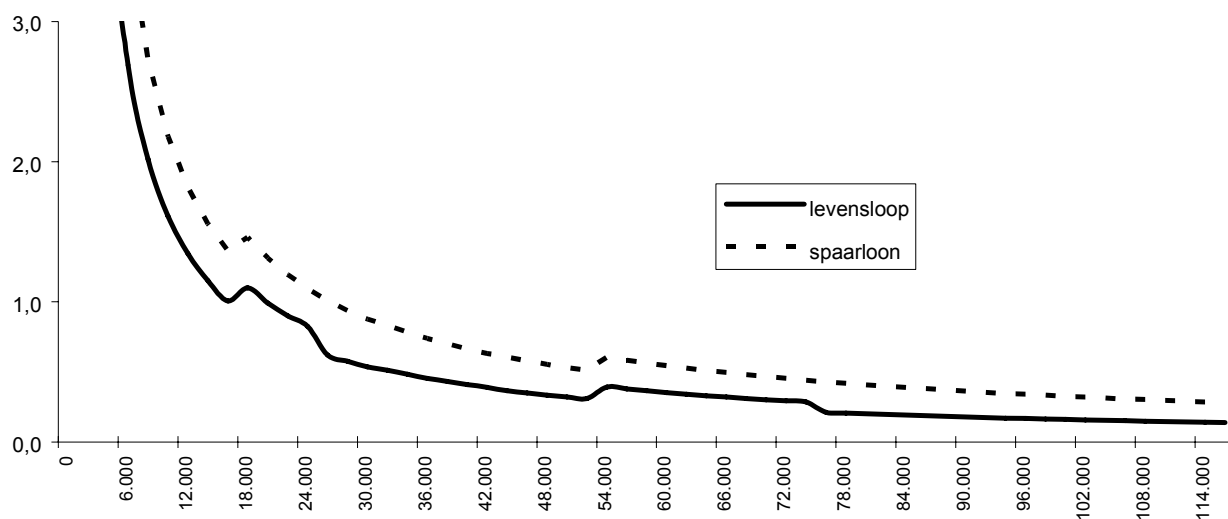
- De levensloopregeling biedt een wettelijk recht om aan deel te nemen, terwijl deelname aan de spaarloonregeling afhankelijk is van het arbeidscontract en / of de geldende CAO.
- Het maximale spaarbedrag van de spaarloonregeling is gefixeerd op 613 euro per jaar, ongeacht de hoogte van het salaris. In de levensloopregeling kan per jaar 12 procent van het brutosalaris worden gespaard. Stijgt het salaris, dan stijgt dus ook het maximale spaarbedrag.
- Het opgebouwde kapitaal in de levensloopregeling is vrijgesteld van de vermogensrendementsheffing. Het spaarbedrag van de spaarloonregeling is dit gedurende de geblokkeerde periode ook. Echter, na de geblokkeerde periode is over het spaartegoed 1,2 procent vermogensrendementsheffing verschuldigd.
- Het opgebouwde kapitaal van de levensloopregeling kan alleen worden aangewend ter financiering van een verlofperiode. Over het opgebouwde spaartegoed van de spaarloonregeling kan, na de geblokkeerde periode van vier jaar, geheel vrij worden beschikt.
- Over het spaarloonbedrag hoeft geen belasting betaald te worden (belastingafstel). Over de inleg in levensloop hoeft ook geen belasting te worden betaald. Maar bij uitkering van levensloop moet er wel over een deel van de uitkering belasting betaald worden (deels belastingafstel en deels belastinguitstel). Per jaar dat er is ingelegd in de levensloopregeling hoeft er 185 euro minder belasting te worden betaald.
- Het spaarloonbedrag is bevroren op 613 euro per jaar. De heffingskorting van de levensloopregeling (185 euro) wordt jaarlijks aangepast aan de inflatie.

Bron: I. Groot en J.A. Korteweg, 'Hoe gaat de levensloop lopen? Literatuuronderzoek naar de nieuwe levensloopregeling', *SEO-rapport nr. 781*, Amsterdam, SEO, 2005.

12 J.J.M. Jansen, 'Hoe verder met de directeur-grotaandeelhouder?', *Weekblad Fiscaal Recht*, 27 oktober 2005, blz. 1413-1414.

Bij gelijke inleg is deelname aan de spaarloonregeling in combinatie met sparen in box 3 voordeliger dan deelname aan de levensloopregeling. Dat voordeel is eenvoudig te berekenen. Voor 2006 bedraagt het maximaal in te leggen spaarloon 613 euro. Dat betekent dat het belastingvoordeel afgerond 210 euro per jaar bedraagt voor personen met een belastbaar inkomen tot 17.046 euro. Voor personen met een belastbaar inkomen tussen 17.046 en 52.228 (tweede én derde schijf) bedraagt het voordeel circa 255 euro en voor personen met een belastbaar inkomen boven de 52.228 bedraagt het voordeel 319 euro per jaar. Op jaarbasis is de netto opbrengst van de spaarloonregeling dus steeds hoger dan het voordeel van de te zijner tijd te ontvangen extra belastingkorting in het kader van de levensloopregeling (185 euro per gespaard jaar). Daarenboven is het effect van de omkeerregel bescheiden (als het zich al voordoet). Tot slot geldt voor zowel de spaarloonregeling als de levensloopregeling een faciliteit die er in voorziet dat over deze spaarvormen geen vermogensrendementsheffing wordt geheven.¹³ Figuur 2 vat de resultaten samen. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat deelname aan de spaarloonregeling in bepaalde gevallen bijkomende nadelige effecten kan hebben, doordat het gespaarde bedrag in mindering moet worden gebracht op het loon bij de vaststelling van loon als basis voor een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering.

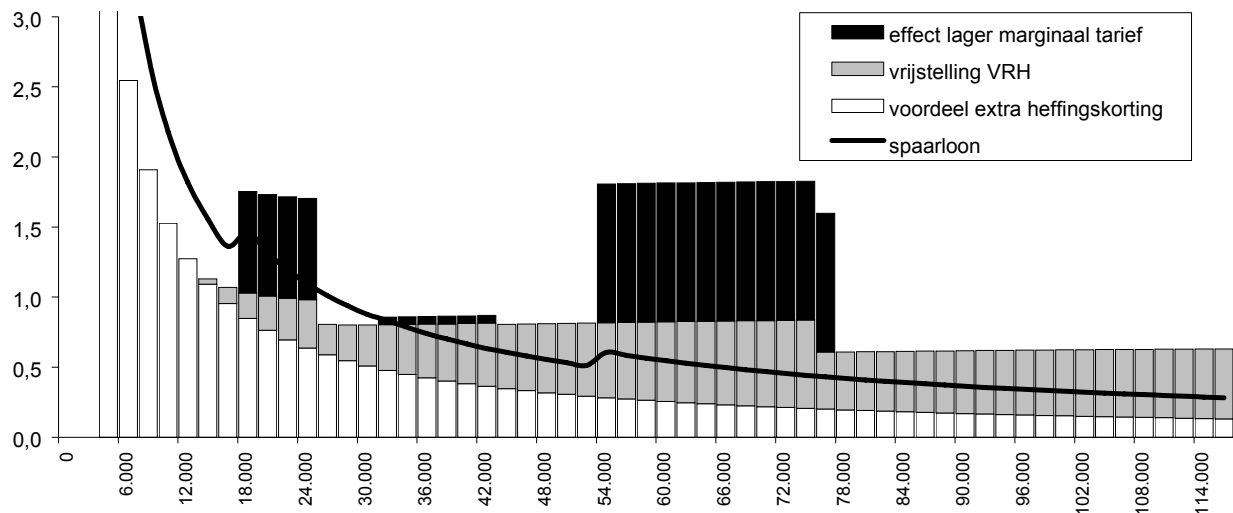
Figuur 2 Fiscaal voordeel levensloopregeling versus spaarloonregeling bij een inleg van 623 euro per jaar (% van het inkomen)



Deze vergelijking betrof een inleg van 613 euro. Maar in de levensloopregeling kunnen veel grotere bedragen worden ingelegd, waarmee het voordeel ook toeneemt. Echter, figuur 3 laat zien dat zelfs bij een inleg van 12 procent van het jaarinkomen in de levensloopregeling het fiscale voordeel voor lagere inkomens procentueel geringer blijft dan het voordeel van de spaarloonregeling (althans, zonder specifiek tarief effect). Vanaf een inkomen van circa 35.000 euro kan de levensloopregeling procentueel een groter voordeel opleveren, vooral vanwege de vrijstelling van de vermogensrendementsheffing.

¹³ In beide gevallen valt dit (kleine) voordeel bij een jaarlijkse inleg van 623 euro te becijferen op circa 9 euro per jaar. In deze berekening is ervan uitgegaan dat de generieke vrijstelling in box 3 nog niet is benut.

Figuur 3 Fiscaal voordeel levensloopregeling versus spaarloonregeling bij maximaal gebruik van beide regelingen (% van het inkomen)



Nu is de keuzemogelijkheid (levensloop of spaarloon) niet voor iedere werknemer relevant. Zo is het gebruik van de spaarloonregeling – in tegenstelling tot de levensloopregeling – geen wettelijk recht. In veel (maar niet alle) CAO's hebben werknemers en werkgevers afspraken gemaakt over het eventuele gebruik van de spaarloonregelingen. Maar de spaarloonregeling is in de praktijk niet voor iedereen toegankelijk. Voor veel kleinere werkgevers zijn de administratieve lasten om de spaarloonregeling aan te bieden kennelijk prohibitief. Werknemers met lagere inkomens nemen niet of slechts voor lage bedragen deel, wellicht vanwege liquiditeitsproblemen. De "typische gebruiker" van de spaarloonregeling is een voltijds werkende man in overheidsdienst met een hoog inkomen. Deelname aan de regeling is geconcentreerd bij de hoger betaalden. En dat was nu net niet de bedoeling van spaarloonregeling.¹⁴

Voorts zal een (groot) deel van de mensen die nu wel de mogelijkheid hebben om te sparen met de spaarloonregeling, naar verwachting geen gebruik maken van de levenslooptekening. Enerzijds is bij kleine geldbedragen de spaarloonregeling aantrekkelijker, terwijl anderzijds de hogere spaarbedragen die nodig zijn om de voordelen van levensloopregeling te benutten eenvoudigweg niet kunnen worden gemist wegens consumptieve aanwending.

4. Beleidsopties

Op korte termijn zou het aantal deelnemers aan de levensloopregeling sterk vergroot kunnen worden door het spaarloon in de levensloop te integreren. Het is een gemiste kans dat dit niet reeds bij de start van de regeling is gebeurd. Vanwege de verschillende fiscale behandeling van spaarloon en levensloop zou daardoor wel een complicatie optreden. Maar deze complicatie is oplosbaar door bij de opname van levensloop een belastingvrijstelling te geven ter omvang van de via het spaarloon ingelegde bedragen. Omdat er in deze optie geen nieuwe bedragen meer

¹⁴ Zie H. Vording en K. Caminada, 'Staatsecretaris Vermeend weg, spaarloonregeling ...?', *Weekblad Fiscaal Recht*, 26 mei 2000, pp. 793-801.

in het spaarloon worden ingelegd ontstaat budgettaire ruimte. Deze ruimte zou kunnen worden ingezet om de levensloopverlofkorting te verhogen, waardoor het voordeel van de levensloopregeling vooral voor lagere inkomensgroepen zal toenemen.

Ook kan de aantrekkelijkheid worden bevorderd door meer (cao-)afspraken over bijdragen door werkgevers aan levensloop. Een toename van het aantal cao-afspraken zal een aanzienlijke impuls kunnen geven aan de levensloopmarkt. Daarbij vormt het echter een belemmering dat werkgeversbijdragen ook ten goede moeten komen aan werknemers die niet deelnemen aan de levensloopregeling in de vorm van een loonsverhoging. Het zou wettelijk mogelijk kunnen worden gemaakt om werkgeversbijdragen te oormerken voor de levensloopregeling.

Voorts zouden de aanwendingsmogelijkheden van de levensloopregeling kunnen worden uitgebreid. Daarbij valt te denken aan het gebruik van het levenslooptegoed tussen banen in, het opvangen van een inkomensverlies bij aanvaarding door oudere werknemers van een minder belastende functie, of bij een overgang van werknemerschap naar ondernemerschap, bijvoorbeeld als zelfstandige zonder personeel. Meer in het algemeen zou het wenselijk zijn dat zelfstandigen ook een levensloopfaciliteit krijgen, zoals ook door de Tweede Kamer is gevraagd. Verder zou overwogen kunnen worden om ook dekking van de kosten van onderwijs en scholing, voor zover niet op andere wijze gedekt (bijvoorbeeld met leerrechten), uit de levensloopregeling mogelijk te maken. Op deze wijze kan de regeling meer bijdragen aan investeringen in kennis en vaardigheden en aan de bevordering van het levenlangleren, dat nog onvoldoende van de grond komt.

Ook een uitbreiding of verbreding van de levensloopregeling betekent nog niet dat de regeling daadwerkelijk meer gebruikt zal worden voor zorg, scholing of transitie op de arbeidsmarkt. Het probleem is, althans volgens sommige critici, dat de regeling in feite een ongerichte subsidiëring van vrije tijd is. Dat zou opgelost kunnen worden door de fiscale faciëring van de regeling te differentiëren en meer te richten op de aanwendungen waarmee ook maatschappelijke belangen zijn gemoeid die fiscale ondersteuning rechtvaardigen, zoals investeringen in kennis, bevordering van een duurzame arbeidsparticipatie, zorg voor kinderen en mantelzorg.¹⁵ Aanwending van levenslooptegoeden voor educatief verlof zou bijvoorbeeld gestimuleerd kunnen worden door een hogere heffingskorting, terwijl bij gebruik voor vervroegde uittreding geen heffingskorting zou kunnen worden toegepast. Nu geldt een dergelijke differentiatie in één situatie: bij gebruik van het levenslooptegoed voor ouderschapsverlof geldt een heffingskorting ter hoogte van de helft van het minimumloon per maand. Nadeel van een verdergaande differentiatie in de fiscale ondersteuning bij opname van levenslooptegoeden is wel dat er een flinke controle op het gebruik van de regeling noodzakelijk wordt en dat daarmee ook de administratieve lasten toenemen. Fiscalisten staan doorgaans kritisch tegenover de neiging belastinggeld als 'stuurgeld' in te zetten, omdat dit de belastingwetgeving ingewikkeld maakt en de effectiviteit van het belastinginstrument bovendien vaak teleurstellend blijkt te zijn.¹⁶ Aan de

15 Zie K.P. Goudswaard en T.D. Riemens, 'Levensloopbeleid: hype of noodzaak?', *Economisch Statistische Berichten*, 26 februari 2004, pp. 3-6.

16 Zie hierover het rapport van Algemene Rekenkamer (1998-1999), *Belastingen als beleidsinstrument*, Tweede Kamer, 26 452, nr. 1-2.

andere kant kan het fiscale stelsel dienstbaar zijn aan het vergroten van de arbeidsparticipatie en het bevorderen van investeringen in kennis en vaardigheden (menselijk kapitaal).

Op de wat langere termijn zou het concept van de levensloopregeling aanknopingspunten kunnen bieden voor een verdergaande hervorming van het stelsel van sociale zekerheid, waarbij meer spaarelementen worden geïntroduceerd. Daarvoor zijn ook in de internationale literatuur verschillende pleidooien gevoerd.¹⁷ Het gebruiken van spaartegoeden bij bijvoorbeeld werkloosheid maakt het stelsel doelmatiger, omdat de participatieprikkels worden versterkt. Hoe langer een periode van inactiviteit is, hoe meer het spaartegoed afneemt en hoe lager het toekomstige inkomen wordt. Spaarsystemen vergroten ook de flexibiliteit en de keuzevrijheid. Daar staat tegenover dat de voordelen van verzekeren, te weten de risicopooling en het verminderen van onzekerheid, worden gemist. Er is geen risicosolidariteit. Als het werkloosheidsrisico geheel uit spaartegoeden zou moeten worden gedekt zullen velen te veel sparen, terwijl degenen met een hoog werkloosheidsrisico al snel te kort zullen komen.¹⁸ De voor- en nadelen van verzekeren en sparen zijn als het ware elkaars tegengestelden. Waarschijnlijk is daarom een combinatie van verzekeren en sparen optimaal, zeker als het gaat om (deels) beïnvloedbare risico's als werkloosheid.¹⁹

In een dergelijke opzet van de sociale zekerheid met een combinatie van verzekeren en sparen (zoals ook bij de pensioenen het geval is) zou een uitgebreide levensloopregeling een rol kunnen spelen. Behalve sparen voor verlof zou gespaard kunnen worden voor periodes van werkloosheid in aanvulling op dan wel na afloop van een publieke basisverzekering. Ook gebruik bij gedeeltelijke of tijdelijke arbeidsongeschiktheid is mogelijk een optie. Levensloop en pensioen zouden meer geïntegreerd kunnen worden.²⁰ Zo zou een meer integraal spaarsysteem in de tweede pijler kunnen worden opgebouwd, zoals bepleit door Leijnse et al.²¹

5. Conclusie

Onze analyse laat zien dat het financiële voordeel van de levensloopregeling tamelijk beperkt is, maar wel groter dan eerdere analyses ter zake illustreerden, vanwege het wél meerekenen van

17 Zie bijvoorbeeld A.L. Bovenberg and P.B. Sorensen, "Improving the Equity-Efficiency Tradeoff: Mandatory Savings Accounts for Social Insurance, *International Tax and Public Finance*, 11(4), 2004, pp. 507-529.

18 Tekorten aan het eind van de carrière zouden uit solidariteitsoverwegingen kunnen worden kwijtgescholden, maar dat vergroot wel het moreel gevaar. In de recente studie van het Centraal Planbureau over de toekomst van de verzorgingsstaat wordt gesteld dat individuele spaarrekeningen een goed substituut vormen voor verzekeringen als het gaat om kleine risico's, zoals werkloosheid van korte duur, maar niet voor grote risico's zoals werkloosheid van lange duur, zie: R. de Mooy, *Reinventing the Welfare State*, CPB, 2006, p. 95.

19 Een combinatie van verzekeren en sparen wordt bepleit in: J.E. Stiglitz and J. Yun, 'Integration of Unemployment Insurance with Retirement Insurance', *NBER Working Paper* 9199, Cambridge MA, 2002.

20 Volgens de huidige regeling kan een resterend levenslooptegoed alleen aan het pensioen worden toegevoegd als er in fiscale zin sprake is van een pensioentekort.

21 F. Leijnse, K.P. Goudswaard, J. Plantenga en J.P. van den Toren, *Anders denken over zekerheid*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag 2002.

de vrijstelling van de vermogensrendementsheffing. Voor de meeste werknemers bedraagt het maximale jaarlijkse voordeel van de levensloopregeling tussen de 185 en 500 euro. Als geprofitteerd kan worden van verschillen in marginale tarieven bij inleg en opname kan dat voordeel oplopen tot meer dan 1000 euro. Samengenomen blijkt het gemiddelde fiscale voordeel van de levensloopregeling bij maximale inleg over een lang inkomenstraject circa 0,6 à 0,8 procent van het inkomen te bedragen. Anders dan vaak betoogd, loopt het voordeel van de levensloopregeling in de meeste gevallen niet op met het inkomen. In die zin gaat het dus niet om een 'speeltje voor de rijken'.

Het feit dat veruit de meeste werknemers er vooralsnog niet voor hebben gekozen om van het spaarloon over te stappen op de levensloopregeling wekt geen verwondering. Tot een inkomensniveau van circa 35.000 euro is het spaarloon voordeliger. Bij inkomens boven de 35.000 euro is levensloop voordeliger, maar alleen bij een forse inleg en ook dan is het verschil niet groot.

Hoewel de vooruitzichten voor de levensloopregeling op korte termijn dus niet zo gunstig zijn, zijn er goede mogelijkheden om de regeling aantrekkelijker te maken. De in te leggen middelen kunnen worden vergroot, waarbij in ieder geval het spaarloon zou moeten worden geïntegreerd met levensloop. Daarnaast zou oormerking van werkgeversbijdragen mogelijk kunnen worden gemaakt. De aanwendingsmogelijkheden van de levensloopregeling zouden kunnen worden uitgebreid. Om te voorkomen dat dit leidt tot een ongerichte subsidiëring van vrije tijd is een differentiatie in de fiscale facilitatie wenselijk. Op langere termijn zou het levensloopsparen ook gebruikt kunnen worden voor de dekking van een deel van de klassieke sociale risico's, in aanvulling op een publieke basisverzekering.