

Dr. H. Vording en dr. K. Caminada **Staatssecretaris Vermeend weg, spaarloonregeling ...?**

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 de Wet Vermeend/Vreugdenhil. De parlementaire besluitvorming over de IB 2001 is niet aangegrepen voor een discussie over afschaffing van de spaarloonregeling. Integendeel, een kamermeerderheid spande zich juist in om de geringe beperkingen die waren voorgesteld zo veel mogelijk ongedaan te maken. Wil eigenlijk niemand weten dat de spaarloonregeling mislukt is?

# Staatssecretaris Vermeend weg, spaarloonregeling ...?

Dr. H. Vording en dr. K. Caminada

Universiteit Leiden, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Fiscaal-economisch departement, afdeling Openbare Financiën

## 1. Inleiding

Sinds 1994 is de spaarloonregeling een prominente attractie in de fiscale belevingswereld van veel Nederlandse werknemers. De regeling staat hen toe om tot een bepaald maximum (thans 1736 gulden) fiscaal aftrekbaar te blokkeren op een spaarrekening die na vier jaar belastingvrij uitkeert. Voor bepaalde toepassingen is eerdere belastingvrije deblokkering mogelijk. Keerzijde van de populariteit van de spaarloonregeling is dat er aanzienlijke budgettaire belangen mee zijn gemoeid. De spaarloonregeling heeft de belastingherziening 2001 overleefd. Weliswaar is een half miljard aan kostenreductie bereikt, maar deze is geheel aan de werkgeverskant gelegd. Voor werknemers ziet de regeling er nog aantrekkelijker uit dan zij al was. De geestelijke vader van de regeling, voormalig staatssecretaris Vermeend, was tot een versoering bereid<sup>1</sup>. Maar een ruime meerderheid van de Tweede Kamer heeft beperking van de hand gewezen. In dit artikel willen wij, tegen de tijdgeest in, het nut van deze regeling eens kritisch bezien. In de politieke discussie is naar onze mening te weinig aandacht besteed aan de vraag wie nu eigenlijk gebruik maken van de regeling. Kabinet en Tweede Kamer hebben maar stilzwijgend aangenomen dat het om modale werknemers gaat. Ze konden beter weten. De cijfers - die kabinet en Kamer kennen of behoren te kennen - laten zien dat de 'typische' gebruiker van de spaarloonregeling een hoger betaalde ambtenaar is. Dat is nooit de bedoeling van de regeling geweest. De Tweede Kamer had daarom kritischer moeten nagaan of de werking van de spaarloonregeling wel beantwoordt aan zijn oorspronkelijke doelstellingen. Serieuze beperking of afschaffing had voor de hand gelegen.

**Tabel 1 Kerncijfers spaarloonregeling, 1997**

aantal deelnemers	2,4 miljoen
percentage deelnemers	40 procent
percentage ondernemingen met spaarloonregeling	38 procent
totaal spaarbedrag deelnemers	3,7 miljard gulden
budgettair belang (= fiscaal voordeel deelnemers)	1,6 miljard gulden

bron: Arbeidsinspectie, *Arbeidsvoorwaardenontwikkelingen* in 1997, Den Haag 1999; eigen berekeningen

## 2. De oorspronkelijke achtergrond

De spaarloonregeling c.a. heeft een opmerkelijke parlementaire geschiedenis als initiatiefwetsvoorstel van het toenmalige kamerlid Vermeend (PvdA) dat een aantal malen is gewijzigd, waarbij ook de redengeving van het voorstel telkens veranderde en ten slotte Vreugdenhil (CDA) als medeondertekenaar optrad.

<sup>1</sup> De eerste aanzet is uiteraard *Belastingen in de 21ste eeuw. Een verkenning*, Tweede Kamer 1997-1998, 25810, nr.2, p. 77. Een uitgebreide bespreking van verschillende vormen van beperking geeft de Nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel IB 2001, Tweede Kamer 1999-2000, 26727 nr. 7, pp. 377-386.

De oorsprong van het wetsvoorstel gaat terug op de opvattingen van de Amerikaanse econoom Martin Weitzman<sup>2</sup>. Die stelde voor om de inkomenszekerheid van de verzorgingsstaat te vervangen door de werkzekerheid van een winstdelingseconomie. In een economie waar winstdeling de plaats inneemt van loon heeft de werkgever er nooit financieel belang bij om een werknemer te ontslaan; de werknemer draagt ten volle mee in het ondernemingsrisico. Dat zou ook goed zijn voor de betrokkenheid van de werknemers bij de onderneming.

Het initiatiefwetsvoorstel om winstdeling fiscaal te faciliteren was uiteraard veel minder radicaal. Wel verwachtte Vermeend er loonmatiging van, en versterking van de band tussen werknemer en onderneming. Ook zou arbeidsparticipatie aantrekkelijker worden. Vermeend vond hiervoor steun bij doorrekeningen van het Centraal Planbureau<sup>3</sup>. Dat voorzag dat de regeling de schatkist zelfs voordeel zou opleveren, als inderdaad loonmatiging zou optreden. Dat betekende immers dat de beloningen (inclusief gefacilieerde winstdeling) in het goed renderende deel van het bedrijfsleven omhoog konden zonder dat alle ambtenarensalarissen en sociale uitkeringen via trends en koppelingen naar rato mee omhoog moesten<sup>4</sup>. Het CPB nam bij zijn berekeningen overigens aan dat de fiscale faciliteit voor winstdeling massaal zou worden gebruikt.

Winstdeling leek met andere woorden, aan het eind van de jaren tachtig, een mogelijkheid om te ontsnappen aan geregisseerde inkomensvorming<sup>5</sup>. Voor de werknemersorganisaties was winstdeling juist om die reden ook wat suspect: zou de solidariteit tussen werknemers, en die tussen werkenden en inactieven er niet onder lijden? Dat was het dilemma van zo'n tien jaar geleden. Een economisch effectieve regeling van winstdeling zou grote groepen burgers moeten buitensluiten, een politiek aantrekkelijke vorm van facilitering zou juist ook wat moeten doen voor degenen die niets aan winstdeling hadden. Die laatste overweging bleek de sterkste, en de nadruk verschoof van winstdeling naar spaarloon. Waarschijnlijk was dat ook voor de werknemersorganisaties een veiliger begrip. Winstdeling is iets dat kan verdwijnen als er geen winst is, spaarloon klinkt als een echt loonbestanddeel. Het is wijsheid achteraf, maar deze accentverschuiving vergrootte de budgettaire risico's - die voor het toenmalige kabinet al zo zwaar wogen dat het zelf niet met een wetsvoorstel wilde komen<sup>6</sup>.

De wet die ten slotte het Staatsblad bereikte had hoge ambities: de werkgelegenheid en de bezitsvorming van werknemers bevorderen, stimuleren van winstdeling, loonflexibilisering. Maar de regeling was niet evenwichtig. Winstdeling bleef weliswaar bij de werknemer belastingvrij, maar werd aan werkgeverszijde wel getroffen met 35% belasting. Spaarloon bleef eveneens belastingvrij bij de werknemer, maar ook bij de werkgever<sup>7</sup>. Door deze accentverschuiving van winstdeling naar spaarloon was het economische argument voor de regeling niet meer zo duidelijk. Zo merkte de toenmalige minister van Sociale Zaken Bert de Vries op dat het loonmatigend effect logischerwijs slechts éénmalig zou zijn. Voor wie de spaarloonregeling eenmaal gebruikt is die regeling daarna immers een verworven secundaire arbeidsvoorwaarde.

Het succes van de spaarloonregeling blijkt uit het feit dat staatssecretaris Vermeend verschillende pogingen heeft gedaan (ook op verzoek van de Tweede Kamer) om de grote belangstelling voor de spaarloonregeling wat om te buigen in de richting van winstdeling. In enkele stappen werd de heffing op winstdeling teruggebracht naar 10% terwijl voor de meest courante vorm van spaarloon een werkgeversheffing van eveneens 10% werd ingevoerd. Dat heeft werknemers en werkgevers

---

<sup>2</sup> Martin Weitzman, *The Share Economy, Conquering Stagflation*, Cambridge (MA), 1984.

<sup>3</sup> Tweede Kamer 1988-1989, 20291, nr.8, Memorie van Antwoord.

<sup>4</sup> Hierbij was overigens niet gerekend met de mogelijkheid dat werknemers in sectoren die buiten het bereik van de winstdelingsregeling vielen ter compensatie juist extra looneisen zouden kunnen stellen.

<sup>5</sup> De gedachte van een alles en allen omvattend inkomensbeleid was sinds begin jaren tachtig al wat naar de achtergrond gedrongen, maar was daar eind jaren tachtig toch nog nadrukkelijker aanwezig dan thans.

<sup>6</sup> Tweede Kamer 1988-1989, 20291, bijlage 1 bij de Memorie van Antwoord.

<sup>7</sup> Dat was overigens niet het geval in het eerste wetsvoorstel van Vermeend; dat bevatte een heffing van 15%. Men bedenke dat de werkgever over spaarlooninleg geen werkgeverspremies verschuldigd is.

niet op andere gedachten kunnen brengen. Tegenover 2,4 miljoen gebruikers van de spaarloonregeling en 0,8 miljoen aan premiespaarregelingen staan minder dan 0,1 miljoen deelnemers aan winstdelingsregelingen. Zo verdween het gedachtegoed van Weitzman achter de polderdijk<sup>8</sup>.

### 3. Gebruikers: vooral bovenmodaal

De wet Vermeend/Vreugdenhil verving een aantal bedrijfsspaarfaciliteiten die al enkele decennia bestonden. Deze regelingen hadden een beperkt bereik van vooral grote ondernemingen, met (eind jaren tachtig) in totaal ruim 700 duizend werknemers. Premiespaarregelingen waren het populairst met bijna 300 duizend deelnemers; de spaarloonregeling trok slechts enkele tienduizenden deelnemers. Die cijfers maken achteraf begrijpelijk dat zowel de initiatiefnemers als het Ministerie van Financiën de belangstelling voor de nieuwe spaarloonregeling ernstig hebben onderschat. Voor de spaarloonregeling, zoals die ten slotte het Staatsblad bereikte, werden de meerkosten ten opzichte van de bestaande regeling geraamd op 25 miljoen gulden<sup>9</sup>. Dat doet vermoeden dat nauwelijks op extra toeloop is gerekend. Uitgaande van een gemiddeld voordeel per deelnemer van zeg 500 gulden is het begrote bedrag toereikend voor niet meer dan 50 duizend deelnemers<sup>10</sup>. Het werden er al spoedig 2 miljoen, en meer.

De deelname aan de spaarloonregeling wordt jaarlijks onderzocht door de Arbeidsinspectie, laatstelijk over 1997<sup>11</sup>. Omdat in 1994 de regeling nog relatief onbekend was, is een vergelijking over de periode 1995-1997 het meest relevant. De cijfers hebben uitsluitend betrekking op het bedrijfsleven. Er is echter geen reden om aan te nemen dat de deelname in de overheidssector een ander patroon zou laten zien. Wel ligt daar - zoals we nog laten zien - de totale deelname op een veel hoger niveau.

---

<sup>8</sup> Zie J.A. Bicker, Spaarloon: een kunstgreep met grote effecten, Economisch Statistische Berichten 16 november 1994, pp. 1037-1040, die al in 1994 vaststelde dat de doelstelling van grotere risicoparticipatie van werknemers niet werd gehaald.

<sup>9</sup> Tweede Kamer 1992-1993, 20291, nr. 13, p.10. De kosten van de bestaande spaarloonregeling zullen niet veel meer dan enkele miljoenen zijn geweest.

<sup>10</sup> Dat C.W.M. van Ballegooijen en W.A.F.G. Vermeend in *Spaar- en winstdelingsregelingen voor werknemers*, Deventer 1995, p. 18 komen tot een raming bij invoering van 1,3 miljoen deelnemers moet dan ook een vergissing zijn. Vermoedelijk bedoelen zij het verwachte gebruik van winstdelings- en spaarregelingen gezamenlijk.

<sup>11</sup> De Nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel IB 2001, Tweede Kamer 1999/2000, 26727 nr. 7, meldt dat over 1998 geen onderzoek naar het gebruik van bedrijfsspaarregelingen wordt gedaan. De Nota gebruikt dan ook de cijfers uit 1997 als meest recente.

**Tabel 2 Participatiegraad spaarloonregelingen 1995-1997, bedrijfsleven**

	1995	1996	1997
totaal	44	48	49
<b>loonniveau</b>			
≤ wettelijk minimumloon	17	20	23
wettelijk minimumloon - modaal	44	42	45
modaal - 2* modaal	64	64	65
≥ 2* modaal	75	77	75
<b>omvang dienstbetrekking</b>			
voltijd	55	56	56
deeltijd ≥ 40%	37	39	42
deeltijd < 40%	8	13	12
<b>geslacht</b>			
man	52	55	55
vrouw	35	37	40

bron: Arbeidsinspectie, *Arbeidsvoorwaardenontwikkelingen in 1996*, Den Haag 1998 en *Arbeidsvoorwaardenontwikkelingen in 1997*, Den Haag 1999.

Deelname aan de spaarloonregeling is sterk inkomensafhankelijk; bij de laagste looninkomens doet een kleine minderheid mee, bij de hoogste een grote meerderheid.

Uitsluitend bij de laagste inkomensgroep is sinds 1995 nog enige toename in participatie te zien. Bij voltijds werkenden ligt de deelname duidelijk hoger dan bij deeltijders, en bij mannen hoger dan bij vrouwen. Het zal duidelijk zijn dat de factoren loonniveau, omvang dienstbetrekking en geslacht met elkaar correleren; ook bij deeltijders en vrouwen zien we nog een lichte toename in gebruik sinds 1995.

Opvallend is overigens dat het kabinet zich bij de beantwoording van Kamervragen naar aanleiding van het Voorstel van Wet IB2001 wel uitsluitend beroept op de gegevens van de Arbeidsinspectie die in tabel 2 zijn samengevat, maar desondanks andere waarden opgeeft: tot aan modaal loon een participatiegraad van 28%, tussen modaal en twee maal modaal 60% (in plaats van 65%), en bij de hoogste looninkomens 67% (in plaats van 75%)<sup>12</sup>. Maar ook bij die cijfers valt moeilijk vol te houden dat de spaarloonregeling typisch iets is voor de modale werknemer.

#### 4. Regeling is vooral gericht op hogere inkomens

Waarom wordt de spaarloonregeling vooral door beter betaalden gebruikt? Er zijn drie verklaringen mogelijk:

1. voor hoge inkomens is het financiële voordeel van de spaarloonregeling groter dan voor lagere inkomens
2. hogere inkomens kunnen zich gemakkelijker veroorloven om inkomen uit te stellen dan lagere inkomens
3. hogere inkomens krijgen vaker een spaarloonregeling aangeboden dan lagere inkomens.

<sup>12</sup> Wet IB2001, Nota naar aanleiding van het Verslag, p. 384.

### 1. inkomensafhankelijk voordeel van de spaarloonregeling

De spaarloonregeling staat de gebruiker toe om onbelast een deel van zijn loon voor vier jaar te doen blokkeren. Zijn netto inleg wordt bepaald door zijn marginale IB-tarief. Wie bijvoorbeeld in het 60% IB-tarief valt, offert met een inleg van 1736 gulden 694 gulden netto inkomen op. Het rendement op de inleg blijft vervolgens vrij van belasting, en ook wanneer het totale bedrag na vier jaar vrijvalt vindt geen belastingheffing plaats. Dat zou, bij een rente van 4% per jaar, een bedrag van 2031 gulden opleveren. Op de inleg van 694 gulden is dan een netto rendement van 30,8% per jaar behaald. Een goede belegger kan dat op de beurs ook wel halen - maar deelname aan de spaarloonregeling is volstrekt risicoloos.

Onderstaande tabel laat het rendement op de spaarloonregeling zien voor de tarieven van de huidige IB en voor de IB2001. Ook hier is het rendement voor de gebruiker berekend als de, naar jaarbasis teruggebrachte, aanwas van zijn netto inleg over een termijn van vier jaar<sup>13</sup>.

**Tabel 3 Rendement spaarloonregeling bij verschillende IB-tarieven**

schijf	huidig tarief	rendement na belasting, per jaar	tarief IB2001	rendement na belasting, per jaar
1a	33,90	15,3	32,90	14,9
1b	37,95	17,2	37,85	17,1
2	50	23,7	42	19,2
3	60	30,8	52	24,9

bron: eigen berekeningen; het jaarlijkse rendement bij herbelegging is berekend bij een rekenrente van 4% .

De verlaging van het toptarief in de IB 2001 heeft tot gevolg dat het rendement op de spaarloonregeling voor de betrokken belastingplichtigen daalt van bijna 31% naar 25%. Dat reduceert het verschil met de rendementen die voor lagerbetaalden haalbaar zijn. Rond minimumloonniveau is het rendement zo'n 15%; dat is uiteraard nog steeds veel meer dan op een gewone bankrekening.

### 2. inkomensafhankelijke spaarquote

Hoge inkomens besparen een groter deel van hun inkomen dan lagere inkomens: terwijl de 25%-groep met de hoogste inkomens gemiddeld zo'n 14% van zijn inkomen opzij legt vindt in de lagere inkomensgroepen juist ontsparing plaats<sup>14</sup>. Om gebruik te kunnen maken van de spaarloonregeling hoeven hoge looninkomens dus niet *meer* te gaan sparen; deelname vergt alleen dat zij hun spaarvorm aanpassen. Voor lage inkomens is dat anders. Als zij ook het fiscale voordeel van de spaarloonregeling willen genieten, moeten zij - gemiddeld genomen - een voelbare prijs betalen in de vorm van vier jaar consumptieuitstel.

Dit suggereert dat de lagere inkomens geholpen zouden zijn met belastingvrije deblokkeringsmogelijkheden binnen vier jaar. De wettelijke deblokkeringsmogelijkheden (aankoop eigen woning, effecten of lijfrente, sinds 1999 ook pensioenvorming) lijken echter weinig toegesneden op de lagere inkomensgroepen. Zij zouden meer gebaat zijn bij deblokking voor een nieuwe wasmachine of ander urgente consumptieve uitgaven (vergelijk de fiscale regeling voor buitengewone lasten of de regelingen voor bijzondere bijstand). Anders gezegd: het feit dat naar schatting 45% van de gebruikers van de spaarloonregeling tussentijds deblokkeert voor een lijfrente of kapitaalverzekering<sup>15</sup> laat op zichzelf al zien dat de spaarloonregeling een typische hoge-inkomensregeling is. Of de in 2001 toe te voegen deblokkeringsmogelijkheden (starten van een

<sup>13</sup> Overigens wordt het rendement in voorkomende gevallen wel gedrukt doordat het spaarloon geen deel uitmaakt van de verzekerde grondslag voor de werknemersverzekeringen

<sup>14</sup> CBS, Jaarboek Welvaartsverdeling 1999, hoofdstuk 10.

<sup>15</sup> Nota naar aanleiding van het Verslag, p. 381.

eigen bedrijf, verlofsparen, studiekosten) de aantrekkelijkheid van de spaarloonregeling voor werknemers tot modaal zullen vergroten is twijfelachtig.

Een tweede conclusie voor de vormgeving van de spaarloonregeling is dat het hanteren van een maximumgrens aan de jaarlijkse inleg vooral het gebruik door hoger betaalden zal remmen. Voor laagbetaalde werknemers is immers de natuurlijke grens - hoeveel geld kan ik vier jaar lang missen - eerder bereikt.

### 3. beperkt aanbod van spaarloonregelingen

Lang niet alle werkgevers bieden een spaarloonregeling aan. De overheid en de grote werkgevers in de marktsector doen het; kleinere ondernemingen in de marktsector meestal niet. Zie tabel 4.

Daarvoor kunnen twee redenen zijn:

1. deelname kost de werkgever geld. De bedragen die werknemers storten in een spaarloonregeling worden vanaf 1995 getroffen met een heffing van 10% bij de werkgever, behalve indien het spaarloon wordt verstrekt in de vorm van aandelen in de eigen onderneming. Vanaf 2001 wordt de heffing 15% over alle vormen van spaarloon.
2. deelname levert administratieve lasten op. De werkgever moet, indien hij een spaarloonregeling aanbiedt, in zijn loonadministratie verslag doen van de deelname van zijn werknemers aan een spaarloonregeling, en er voor zorg dragen dat de ingelegde bedragen worden ingelegd op geblokkeerde individuele rekeningen. Dit brengt administratieve lasten met zich mee<sup>16</sup>.

Het zijn vermoedelijk de administratieve lasten die leiden tot een zeer scheve verdeling van het aanbod van spaarloonregelingen naar ondernemingsgrootte. Praktisch alle (97%) bedrijven met meer dan 100 werknemers hebben in 1997 een bedrijfsspaarregeling ingevoerd. Bij het kleinbedrijf (1-10 werknemers) neemt het aanbod van regelingen weliswaar jaarlijks toe, maar heeft ook in 1997 nog niet een derde (32,1%) van de ondernemingen een regeling. Ook naar economische sector zijn er opvallende verschillen, die soms (horeca) evident samenhangen met die naar ondernemingsgrootte. In sectoren als de industrie, financiële instellingen, zakelijke dienstverlening biedt de meerderheid van ondernemingen een spaarregeling aan. In de horeca en de recreatiesector gaat het daarentegen om een kleine minderheid.

**Tabel 4 Ondernemingen met spaarloonregeling 1995-1997, in procenten van het totaal**

	1995	1996	1997
totaal	21	30	38
<b>bedrijfsomvang</b>			
1 t/m 9 werknemers	14	22	31
10 t/m 99 werknemers	56	71	71
100 en meer werknemers	90	93	97
<b>economische sectoren (selectie)</b>			
industrie	36	42	53
horeca	2	7	17
financiële instellingen	43	27	65
zakelijke dienstverlening	31	43	59
recreatie	16	19	22

bron: zie onder tabel 2.

<sup>16</sup> Onmiskenbaar zijn de administratieve lasten van de huidige spaarloonregeling relatief geringer dan die van zijn veel meer collectivistische voorganger uit de jaren zeventig; zie hierover L.G.M. Stevens, Fiscale beleidsnotities 1996, Weekblad Fiscaal Recht 1995, pp. 1375-1391. Maar van die regeling werd dan ook bijzonder weinig gebruik gemaakt.

Gevolg van het geringe aanbod in het kleinbedrijf is logischerwijs dat de betrokken werknemers in mindere mate deelnemen aan de spaarloonregeling (in 1997: 27% van het totale aantal werknemers in kleine bedrijven, vergeleken met ca. 40 procent voor zowel de middelgrote als de grote ondernemingen). Aandacht verdient ook dat laagbetaalde werknemers vaker dan gemiddeld werken bij een onderneming die geen spaarloonregeling aanbiedt, terwijl bovenmodale werknemers juist relatief vaak wél een spaarloonregeling krijgen aangeboden. Dit verschil in toegankelijkheid van de regeling is overigens lang niet groot genoeg om de inkomensafhankelijkheid van deelname geheel te verklaren.<sup>17</sup>

Voor het bedrijfsleven als geheel bedraagt het percentage deelnemers 37. Daarin speelt uiteraard een rol dat zo'n 20% van de werknemers helemaal niet kán deelnemen doordat de werkgever geen regeling aanbiedt. Kijken we uitsluitend naar de deelname onder werknemers voor wie een regeling open staat, dan bedraagt die 47%.

In de overheidssector wordt de spaarloonregeling algemeen aangeboden. Daardoor is de participatie ook belangrijk hoger, namelijk 56%. Ambtenaren nemen dus gemiddeld veel vaker deel dan werknemers in het bedrijfsleven. Overigens zit er in al deze deelnamecijfers een onbekende - maar vermoedelijk niet hoge - mate van dubbeltelling. Wie bij meer dan één werkgever een spaarloonregeling krijgt aangeboden, kan meer dan éénmaal deelnemen en telkens tot aan het wettelijk maximum.<sup>18</sup>

## 5. Budgettair belang van de regeling

De kosten van invoering van de wet werden in 1994 gedekt uit het vervallen van bestaande regelingen op het zelfde vlak, en uit beperking van enkele andere faciliteiten in de loonsfeer. De totale kosten werden geraamd op nog geen 0,2 miljard gulden, grotendeels voor winstdeling. De wetgever ging er van uit dat de spaarloonregeling voor volgende jaren geen extra kosten voor de schatkist zou veroorzaken. Dat was conform het regeerakkoord van het toenmalige kabinet Lubbers/Kok. Dat wijdde wel vriendelijke woorden aan fiscale faciëring van winstdeling, maar stelde vervolgens: 'er is echter geen aanleiding hiervoor gemeenschapsgeld te reserveren'.

De onverwacht grote belangstelling voor de spaarloonregeling leverde daarmee corresponderende budgettaire tegenvallers op. Een bedrag ad 400 miljoen gulden over 1994 werd per 1 januari 1995 gecompenseerd door een heffing van 10% op spaarloon aan werkgeverszijde. Daarbij werd tegelijk de bestaande heffing van 35% op winstdelingsregelingen gereduceerd tot 20%, om de aandacht van werkgevers en werknemers van de spaarloonregeling naar winstdeling te leiden<sup>19</sup>.

Daarmee was de kous niet af; het Centraal Planbureau schatte de belasting- en premiederving over 1995 op ongeveer 800 miljoen gulden<sup>20</sup>. De Tweede Kamer bleek intussen niet zozeer verontrust over deze oplopende kosten, maar wel over de voorkeur van werknemers en werkgevers voor spaarloon boven winstdeling. Dat is in het licht van de wetsgeschiedenis begrijpelijk: doel was immers geweest om winstdeling te bevorderen. De spaarloonfaciliteiten waren goed beschouwd alleen een gebaar in de richting van werknemers in de non-profitsectoren. Per 1 januari 1996 werd, op vrijwel unanieme wens van de Kamer, het werkgeverstarief op spaarloon weer teruggebracht naar 0 voorzover het om werknemersparticipaties gaat, en het tarief op winstdelingsuitkeringen van

---

<sup>17</sup> Van alle werknemers in het bedrijfsleven heeft 26% een loon tot aan het wettelijk minimumloon; van alle werknemers in bedrijven die een spaarloonregeling aanbieden geldt dit voor 22%. Voor de bovenmodale werknemers zijn de cijfers respectievelijk 37 en 41%.

<sup>18</sup> In een enkel geval is dit rechtstreeks in de statistieken terug te vinden: in het onderwijs ligt de gemiddelde inleg boven het wettelijke maximum. Voor het overige is de omvang van dubbele deelname niet bekend.

<sup>19</sup> Tweede Kamer 1994-1995, 23943 nr.3.

<sup>20</sup> Centraal Planbureau, Centraal Economisch Plan 1996, in het kader van een bredere analyse van de grondslagerosie in de IB.

20 naar 10 procent gebracht. Dekking kwam niet uit de loonsfeer maar uit een geheel andere hoek: het belasten van de vermogenswinst geboekt op tijdelijke genotsrechten. Ook die dekking was nadrukkelijk door de Kamer naar voren gebracht. Inmiddels belopen de kosten van de spaarloonregeling ca. 1,6 miljard gulden. Dit bedrag zal vermoedelijk niet veel meer stijgen. De cijfers over de afgelopen jaren laten zien dat het aantal deelnemers zijn top wel zo ongeveer heeft bereikt. Bovendien dalen de marginale tarieven – en dus het financiële voordeel van de spaarloonregeling – met de komst van de IB2001 en wordt de rekening voor het handhaven van de spaarloonregeling in de toekomst voor een deel bij de werkgevers neergelegd (zie paragraaf 7).

## 6. De verdeling van het fiscale voordeel

De spaarloonregeling is een belastinguitgave, gericht op bezitsvorming en loonmatiging. Het is aannemelijk, zij het nergens expliciet geformuleerd (maar zie paragraaf 7), dat de lagere looninkomens de eerst-beoogde doelgroep van de regeling zijn<sup>21</sup>. De regeling schiet zijn doel dan ver voorbij, zoals blijkt uit tabel 5.

**Tabel 5 Verdeling fiscaal voordeel spaarloonregeling naar loonniveau, 1997**

	aandeel werknemers naar loonniveau			aandeel fiscaal voordeel	
	<i>alle werknemers</i>	<i>deelnemers spaarloon</i>			
	%	%	x mln	%	x mld
totaal	100	100	2,42	100	1,61
w.o.					
≤ wettelijke minimumloon	26	10	0,24	9	0,14
minimum - modaal	37	34	0,82	29	0,47
modaal - 2* modaal	31	46	1,11	50	0,80
> 2* modaal	6	10	0,24	12	0,20

bron: Arbeidsinspectie, *Arbeidsvoorwaardenontwikkelingen* in 1997, Den Haag 1999; eigen berekeningen

Het aandeel van elke inkomensgroep in het totaal beschikbare fiscale voordeel is berekend door telkens het ingelegde bedrag te confronteren met het afreken tarief van die groep<sup>22</sup>. We hebben daarbij aangenomen dat de gemiddelde inleg voor alle inkomensgroepen gelijk is. Dat lijkt niet plausibel - lager betaalde werknemers zullen vaak niet het maximum benutten - maar het ontbreekt aan relevante gegevens. De werkelijke verdeling van het fiscale voordeel zal dus nog wat schever zijn dan we hier laten zien. Volgens tabel 5 geniet bijna twee derde (63%) van alle werknemers een loon tot aan modaal, terwijl deze groep maar iets meer dan één derde (38%) ontvangt van het totale voordeel van de spaarloonregeling. De topinkomens (boven 2 maal modaal) ontvangen twee maal zo veel voordeel als op grond van hun aandeel in de beroepsbevolking verwacht mocht worden. Dat komt deels door hun hogere participatie en deels door hun hogere afreken tarief.

<sup>21</sup> Loonmatigingsdoelstellingen zijn altijd gericht geweest op het loontraject vanaf het minimumloon tot aan modaal c.q. anderhalf maal modaal, waar nu eenmaal het leeuwendeel van de onder een CAO vallende werknemers zit.

<sup>22</sup> Daarbij hebben we het afreken tarief benaderd: 37,3% tot aan modaal, 47,1% voor de groep tot twee maal modaal, en voor de groep boven twee maal modaal 53,8%.

## 7. Politieke besluitvorming sinds de Verkenning: van beperking naar uitbreiding

De kabinetsverkenning *Belastingen in de 21e eeuw* (december 1997) mat de vermeende voordelen van de spaarloonregeling breed uit: loonkosten worden gematigd, winstdeling en werknemersparticipatie bevordert, het effect op de werkgelegenheid zou positief zijn<sup>23</sup>. Het is in dat licht misschien wat verrassend dat het vorige kabinet toch een beperking in overweging gaf. De automatische deblokkering na vier jaar zou vervangen kunnen worden door een belastingvrije deblokkering uitsluitend voor een aantal doelen: financiering van de eigen woning, starten van een eigen onderneming, pensioenopbouw, verlof en studiekosten. Daarmee zouden de kosten van de spaarloonregeling (destijds 1,4 miljard gulden) met ruim een derde (0,5 miljard) worden beperkt. Dit voorstel kwam ongewijzigd in het regeerakkoord van augustus 1998.

De besparing van 0,5 miljard gulden bleef uitgangspunt, maar de invulling werd anders. Wellicht is daarbij overwogen dat het schrappen van automatische deblokkering na vier jaar de regeling wel erg onaantrekkelijk zou maken voor lager betaalde werknemers. Het wetsvoorstel IB2001 van 14 september 1999 zocht een besparing van 0,5 miljard gulden in beperking van cumulatie van regelingen. De maxima voor spaarloon en premiesparen zouden dan worden samengevoegd in een gezamenlijk maximum van 1500 gulden. Automatische deblokkering na vier jaar bleef gehandhaafd, en de bestaande mogelijkheden voor onbelast deblokken binnen vier jaar zouden worden uitgebreid met het starten van een eigen bedrijf, verlofsparen en de kosten van studie.

Dit voorstel was wat meer bevorderlijk voor de participatie van lage inkomensgroepen, zowel vanwege de automatische deblokkering als doordat juist deze groepen vermoedelijk weinig hinder zouden ondervinden van een lagere maximering.

Na gedachtewisseling met de Tweede Kamer werd het wetsvoorstel, bij Tweede Nota van Wijziging (januari 2000) op dit punt ingrijpend veranderd. De voorgestelde verruiming van deblokkeringmogelijkheden bleef intact, maar de aftopping en samenvoeging van de maxima voor spaarloon- en premiespaarregeling werd ingetrokken. Per saldo werd de regeling daardoor verruimd in plaats van beperkt. Financiering wordt gezocht langs de weg van verhoging van de heffing aan werkgeverszijde (van 10 naar 15%) op spaarloon, terwijl een gelijke heffing ook van toepassing wordt op de premies toegekend in het kader van premiespaarregelingen.

Het kabinet komt daarmee tegemoet aan in de Tweede Kamer breed levende wensen. De Kamer, zo zegt het kabinet, heeft er 'op gewezen dat het spaarloon destijds primair is ingevoerd om bij te dragen aan een gematigde loonontwikkeling en dat spaarloon en premiesparen vooral zijn bedoeld als faciliteit voor de modale werknemer<sup>24</sup>. Dat is een opmerkelijke motivering.

Loonmatigende werking van de spaarloonregeling is pas weer (eenmalig) aan de orde indien het maximum substantieel zou worden verhoogd. Bovendien zijn loonmatigingsmaatregelen altijd gericht geweest op het traject minimum loon - modaal (cq. anderhalf modaal) waar nu eenmaal het leeuwendeel van de onder de CAO vallende werknemers zit. Echter, vooral hogere inkomens maken gebruik van de spaarloonregeling.

Dat de spaarloonregeling vooral bedoeld zou zijn voor de modale werknemer is een duidelijke uitspraak, die het kabinet overigens voor rekening van de Tweede Kamer laat. Die heeft dat, althans in de door het kabinet aangehaalde bron, helemaal niet gezegd<sup>25</sup>. In elk geval staat deze doelstelling op gespannen voet met de feiten; meer dan 60% van het fiscale voordeel gaat immers naar de bovenmodale werknemers.

Maar de Tweede Kamer biedt geen weerwerk. Integendeel, de Kamer heeft bij amendement de spaarloonregeling nog uitgebreid<sup>26</sup>. Bij verstrekking in de vorm van aandelen in het eigen bedrijf

<sup>23</sup> Dit laatste is onze eigen interpretatie van de beleidstaal uit de Verkenning: 'De verschillende effecten... zijn gezien vanuit het werkgelegenheidsbeleid dan ook positief'. Zie *Belastingen in de 21e eeuw. Een verkenning*. Tweede Kamer 1997-1998, 25 810 no.2, p. 77.

<sup>24</sup> Wetsvoorstel IB 2001, Tweede Nota van Wijziging.

<sup>25</sup> Het kabinet verwijst hier naar het Algemeen Overleg van 8 december 1999. In het verslag van dat overleg zijn dergelijke uitspraken niet te vinden.

<sup>26</sup> Tweede Kamer 1999-2000, 26 728 no.14, gewijzigd amendement Giskes / Bos / De Vries.

wordt de maximale vrijstelling verdubbeld (zoals dat thans al het geval is bij verstrekking van aandelenopties in het eigen bedrijf). Dekking van deze uitbreiding is gevonden in het verhogen van de heffing aan werkgeverszijde op deze vorm van spaarloon, namelijk van 0% naar 15%. Ook hier gaat het om een uitbreiding waarvan de aantrekkelijkheid voor juist lagerbetaalden niet evident is. Meer nog, gezien de cijfers over het gebruik van de spaarloonregeling die de Kamer kent, is het verwonderlijk dat de Kamer zich nimmer heeft afgevraagd hoe de regeling beter kan worden gericht op de lagere inkomens.

## 8 Conclusie

Belastingvrij sparen via de werkgever is in vijf jaar tijd heel populair geworden bij beter betaalde werknemers. Het risicoloze rendement-na-belasting kan thans oplopen tot boven de dertig procent op jaarbasis. Daar kan het "fiscale trapezewerk" met vermogensverdubbelers, waartegen de IB2001 een dam wil opwerpen, eigenlijk niet aan tippen. Intussen is de spaarloonregeling in praktijk niet voor iedereen toegankelijk. Voor veel kleinere werkgevers zijn de administratieve lasten om de spaarloonregeling aan te bieden kennelijk prohibitief. De verhoging van de werkgeversheffing per 2001 zal de animo in deze kring niet vergroten. Werknemers met lagere inkomens nemen niet of slechts voor lage bedragen deel, wellicht vanwege liquiditeitsproblemen. En getoetst aan zijn oorspronkelijke doelstellingen heeft de spaarloonregeling gefaald. Loonmatigend effect heeft zich logischerwijs slechts in het jaar van invoering kunnen voordoen; bezitsvorming is vooral gestimuleerd bij degenen die daartoe ook zelfstandig wel in staat zijn; verbeterde binding aan de onderneming is nauwelijks aan de orde nu voornamelijk contant wordt ingelegd. Positieve effecten op de werkgelegenheid zullen er wel zijn - in de financiële sector, en gezien de voortdurende stroom van wijzigingen die sinds 1994 in de regeling zijn aangebracht ook wel op het Ministerie van Financiën.

Het was dan ook goed geweest als de parlementaire besluitvorming over de IB 2001 was aangegrepen voor een ernstige discussie over afschaffing van de spaarloonregeling. Dat is niet gebeurd. Integendeel, de steun voor de - uitbreiding van de - spaarloonregeling is praktisch Kamerbreed.

De recente geschiedenis van de spaarloonregeling lijkt ons een levendige illustratie van de bezwaren tegen fiscaal instrumentalisme. Verlaging van (top)tarieven verdient verre de voorkeur boven slecht gerichte fiscale faciliteiten, maar het politieke proces levert te vaak het laatste op. In het geval van de spaarloonregeling waren de bedoelingen van de wetgever, hoewel ambitieus en ook wat vaag, zonder twijfel goed. Maar het vermogen van de politiek om toe te zien op de effectiviteit van zelfontworpen fiscale instrumenten is kennelijk beperkt. De spaarloonregeling is eigenlijk gewoon mislukt, maar het lijkt wel of politici het niet willen weten. Waar het kabinet - met geestelijk vader Vermeend voorop - bereid was om in het bos van faciliteiten een struikje te snoeien, vond het de Tweede Kamer op zijn weg. Van de nieuwe staatssecretaris Bos mag een frisse blik worden verwacht, maar te vrezen valt dat op het Ministerie van Belastingmeevallers thans weinig belangstelling zal bestaan voor sanering van niet ter zake doende fiscale faciliteiten.