

# Spaarloon: een kunstgreep met grote effecten

J.A. Bikker\*

**D**e nieuwe winstdelings- en spaarloonregelingen die sinds begin dit jaar van kracht zijn, mogen zich in een ongekennde populariteit verheugen. Dit leidt tot een aanzienlijke toename van de gezinsbesparingen. Daarnaast kunnen de regelingen bijdragen tot loonmatiging. Voor de overheid echter dreigt een tekort van honderden miljoenen guldens.

Weinig leden van de Tweede Kamer hebben de laatste jaren zoveel succes gehad met een initiatief-wetsvoorstel als Vermeend en Vreugdenhil met hun eind vorig jaar tot Wet verheven winstdelings- en spaarloonplannen. De spaarloonregeling heeft de meeste aandacht getrokken. Vermeends voordrachten hierover rond de laatste jaarwisseling leidden alom tot enthousiasme. "De leukste belastingwet ooit" en "nooit van de PvdA verwacht" kreeg hij te horen. De spaarloonregeling maakt niet alleen de werknemers blij, zij heeft ook – zo mag op theoretische gronden worden aangenomen – gunstige macro-economische effecten, doordat zij bijdraagt aan loonmatiging en miljarden aan extra spaargeld genereert. En de regeling zou nog budgetneutraal zijn ook, zo werd althans steeds beweerd. Ruim een half jaar na invoering werd echter duidelijk dat de regeling de overheid per jaar honderden miljoenen guldens gaat kosten. Vermeend, inmiddels staatssecretaris van Financiën, heeft, als een van zijn eerste daden in die functie, maatregelen getroffen om de inkomstenderving te beperken. Wat zijn de effecten van de spaarloonregeling op belastingen, premies, koopkracht, spaargeld en loonmatiging? Op deze vragen gaat dit artikel in.

## Voorgeschiedenis

Tien jaar geleden publiceerde de Amerikaanse econoom Weitzman het boek *The share economy*<sup>1</sup>. Hij beweert daarin dat de werkloosheid kan worden bestreden door de beloning van werknemers afhankelijk te maken van de winstgevendheid van het bedrijf. Hij bepleit daartoe een vaste verdeelsleutel van 90% van de toegevoegde waarde voor de lonen en 10% voor de ondernemer. De ondernemer kan dan gemakkelijker een extra werknemer in dienst nemen en in slechte tijden leidt winstdeling vanzelf tot loonmatiging. Dit idee heeft veel discussie losgemaakt in de wetenschappelijke literatuur en daarbuiten<sup>2</sup>, maar is inmiddels, vele jaren later, een stille dood gestorven, omdat het te simpel bleek.

Lang daarvoor, bij de Algemene beschouwingen in 1986, inspireerde de veronderstelde positieve invloed van winstuiteringen de PvdA-fractie de regering te vragen om maatregelen ten behoeve van winstdeling, met name in het belang van loonmatiging. PvdA-kamerlid Vermeend maakte een jaar later een initiatiefvoorstel van wet inzake een winstdelingsregeling bij de Tweede kamer ahangig. In 1989 volgde een aangepaste versie, die rekening hield met kanttekeningen van de Raad van State en met reacties in de vakpers<sup>3</sup>. In het regeerakkoord van 1989 werd een winstdelingsregeling aangekondigd. Na behandeling in de Tweede Kamer boog een tripartiete werkgroep 'Fiscale facilitiëring van resultaatafhankelijke beloningsvormen' zich over het wetsontwerp. Begin 1993 verscheen een nieuwe versie van het wetsontwerp, nu ook op naam van CDA-kamerlid Vreugdenhil. Hierin werden tevens de stroomlijning en modernisering van twee van de drie bestaande spaarregelingen opgenomen, alsmede de door de regering eerder voorgestelde belastingfaciliteiten voor een aandelenoptieregeling<sup>4</sup>. In september 1993 ging de Tweede Kamer akkoord met deze regelingen, die bekend staan als de Wet Vermeend /Vreugdenhil. De wet trad per 1 januari 1994 in werking.

\* De auteur is werkzaam bij de afdeling Wetenschappelijk onderzoek en econometrie van de Nederlandsche Bank.

1. M.L. Weitzman, *The share economy: conquering stagflation*, Harvard University, Cambridge (Mass.), 1984.

2. Zie bij voorbeeld *Flexibiliteit van de arbeidsmarkt en werkloosheid*, Commissie Economische Deskundigen, SER-rapport nr. 6, 1987.

3. Zie ook C.B. Mulder, Winstdeling: perpetuum mobile of trucendoos, *ESB*, 16 mei 1990, blz. 478-480; W.A. Vermeend, Winstdeling: een schijnaanval, *ESB*, 27 juni 1990, blz. 597-598; V.R. Okker, Winstdeling wondermiddel?, *ESB*, 27 juni 1990, blz. 598-599, en C.B. Mulder, Naschrift, *ESB*, 27 juni 1990, blz. 599-601.

4. De drie oude spaarregelingen worden behandeld in J.P.M. Stubbé, *Werknemersparticipatie*, proefschrift, Amsterdam, 1988.

## De doelstellingen

Van het begin af aan is participatie van werknemers in het bedrijfsresultaat de centrale doelstelling van de winstdelingsregeling geweest, met loonmatiging als verwacht nevenresultaat. Geleidelijk aan is de doelstelling evenwel verschoven. Eerst lag de nadruk op vermogensopbouw. De uitkering zou in effecten plaatsvinden. Voor zover het aandelen betrof, zouden de werknemers enige zeggenschap in de onderneming verwerven. Later werd meer uitgegaan van uitkeringen in contanten, waarmee de nadruk kwam te liggen op een meer rechtvaardige inkomensverdeling. Deels terwille van werknemers van de overheid en non-profit-organisaties en ook vanwege het geleidelijk meer prominente motief van loonmatiging, zijn later de niet op winstdeling gebaseerde spaarloon- en premiespaarregelingen aantrekkelijker gemaakt en uitgebreid. De uitvoering van de oude spaarloon- en premiespaarregelingen veroorzaakte veel administratieve rompslomp. Tevens leidden de restrictieve regels tot beperkte deelname. Er was behoefte aan stroomlijning en uitbreiding van de werkingsfeer.

De uiteindelijke opzet van de Wet Vermeend/Vreugdenhil is dus, het voorgaande samenvattend: stimulering van winstdeling, sparen en loonmatiging alsmede vereenvoudiging en modernisering van de spaarregelingen, een en ander onder de voorwaarde van budgetneutraliteit voor de overheid.

## De regelingen in notedop

De *spaarloonregeling* biedt per werknemer de mogelijkheid van belasting- en premievrijstelling over maximaal  $f$  1.541 per jaar door dit bedrag uit het bruto inkomen te sparen. Het spaargeld moet 4 jaar vast staan op een spaar- of effectenrekening. Het mag tussentijds besteed worden aan premies van bepaalde levensverzekeringen, aan een eigen (niet tweede) huis of opgenomen worden bij huwelijk en tussentijds ontslag. De spaarrente is tot een maximum van  $f$  1.000 per persoon belastingvrij, wordt niet verrekend met de algemene rentevrijstelling en is vrij opneembaar. De werkgever bespaart gemiddeld circa 22 cent per gulden spaarloon, doordat hij over het betrokken bedrag geen overhevelingstoeslag en geen sociale premies voor werkgevers hoeft te betalen. Dit voordeel zal echter per 1 januari 1995 weer verminderd worden met een dubbeltje heffing<sup>5</sup>.

De *premiespaarregeling* staat een belastingvrije premie van de werkgever op besparingen uit het netto inkomen toe van maximaal 100%, met een maximum van  $f$  1.027 per jaar. Onder besparingen vallen ook premies van levensverzekeringen en aflossingen van hypothecaire leningen, alsmede – anders dan bij spaarloon – premies voor een spaarhypotheek.

De *winstdelingsregeling* vervangt de bestaande winstdelingspaarregeling en bepaalt dat de werkgever jaarlijks  $f$  1.541 contant mag uitkeren. De werknemer betaalt hierover geen belasting, de werkgever wel, tenzij het bedrag niet wordt uitgekeerd maar op een geblokkeerde rekening wordt gezet. In dat geval wordt de winstdeling aangewend in het kader van de spaarloonregeling. Over de status van dergelijke be-

sparingen bestaat enige verwarring: sommigen tellen deze mee bij winstdeling, anderen bij spaarloon.

De *aandelenoptieregeling* is een variant op de spaarloonregeling in die zin dat niet in de vorm van geld maar in de vorm van opties van aandelen in het eigen bedrijf wordt gespaard.

De premiespaarregeling mag worden toegepast naast de andere drie regelingen. Voor deze andere drie geldt één gezamenlijk maximum van  $f$  1.541 per jaar.

## De dekking

De kosten voor de overheid van de winstdelingsregelingen werden aanvankelijk geraamd op  $f$  160 miljoen per jaar. Ten aanzien van het spaarloonplan werd slechts een beperkte deelname verwacht, zodat de kosten daarvan alsmede van de overige regelingen zijn geschat op  $f$  25 miljoen per jaar. De opzet was budgetneutraliteit. Dekking van de kosten werd gevonden in beperking van de belastingvrije jubileumuitkeringen en de belastingvrije feestdaguitkeringen, wat respectievelijk  $f$  110 en  $f$  55 miljoen per jaar zou opbrengen. Verder zou  $f$  20 miljoen per jaar vrijvallen uit de oude winstdelingspaarregelingen.

Deze bedragen hebben overigens alleen betrekking op de belastingen. De regelingen impliceren ook dat werknemers en werkgevers minder sociale premies behoeven te betalen, maar daarover is in termen van dekking niet gesproken. Voor de op het loon gebaseerde uitkeringen (Ziektegeld, WAO, WW) ligt dit voor de hand, omdat deze uitkeringen evenredig dalen met het buiten de premieheffing gehouden bedrag aan spaarloon of winstdeling<sup>6</sup>. Macro-economisch gezien leidt dit tot een fractioneel lagere collectieve-lastendruk. Voor betalingen en uitkeringen die niet evenredig zijn aan het verdiende loon, zoals betalingen op grond van de Ziekenfondswet en de AWBZ, alsmede AOW- en minimumuitkeringen, moet het spaarloon op termijn evenwel leiden tot hogere premiepercentages ten einde tekorten te voorkomen. De macro-economische collectieve-lastendruk neemt hierdoor overigens niet toe, omdat de – fractioneel – hogere premies over een lagere grondslag worden geheven. Dit is evenwel het omgekeerde van wat werd beoogd in de Oort-operatie, die juist lagere tarieven nastreefde. Ook in ander opzicht zijn de winstdelings- en spaarloonregelingen strijdig met de filosofie van de plannen van de commissie-Oort. De regelingen zijn ingewikkeld en administratief belastend voor de werkgever. Er zijn wel vereenvoudigingen aangebracht vergeleken met de oude regelingen, maar er zijn nieuwe complicaties bijgekomen. Teulings, in *de Volkskrant* van 20 juni van dit jaar, over de spaar-

5. De details van de regeling zijn vrij gecompliceerd, maar worden duidelijk uiteengezet in W.A. Vermeend en C.W.M. van Ballegooijen, *Belastingvoordelen en vrijstellingen voor werknemers en werkgevers volgens de Wet Vermeend/Vreugdenbil*, Kluwer, Deventer, 1994.

6. Er zijn ook pensioenfondsen waarbij deelname aan de spaarloonregeling de pensioenhoogte beïnvloedt, namelijk wanneer het pensioen gekoppeld is aan het loon in de zin van de Coördinatiewet sociale verzekeringen.

loonregeling, waarvan hij ongekende populariteit verwachtte: "Heel werkend Nederland spendeert een avond om uit te dokteren hoe we deze regeling maximaal ten eigen bate kunnen benutten, en uiteindelijk draaien we er zelf voor op. Ten koste van een gigantische papierwinkel en overuren op de personeelsadministraties van de werkgevers wordt een paar miljard belastinggeld van onze linker- naar onze rechterbroekzak overgeheveld. De belastingbetalers die voor de kosten opdraaien, dat zijn we immers zelf". Hij ziet overigens over het hoofd dat uit sommige linkerzakken meer en uit andere minder wordt gehaald.

### De euforie ...

Spaarloon speelde in de eerste maanden van dit jaar een grote rol bij de loononderhandelingen. Er was als het ware iets weg te geven: een sigaar uit de doos van de fiscus. Eigenlijk een sigaar uit de doos van de werknemer zelf, want het budgetneutrale pakket hield in dat jubileum- en feestdaguitkeringen minder dan voorheen van belastingvrijstelling konden profiteren. Voor zover er onvoldoende dekking is, draaien op de lange termijn alle belastingbetalers samen op voor deze sigaar uit de doos van de fiscus. Eigenlijk werden; zeg, 10 sigaren uit de doos van de jubilaris gehaald. Eén kreeg hij er terug en negen gingen naar de overige niet-jubilarende werknemers. Eén furieuze, want – zo vond hij – bestolen, werknemer werd overstemd door negen tevreden collega's. Een succesvolle strategie, want tevredenheid overheerst en het levert per saldo stemmen op. *Het Parool* van 28 december 1993 ziet – voor haar geestesoog – 4 miljoen deelnemers aan de spaarloonregeling ieder 750 gulden per jaar verdienen (een gezamenlijk voordeel van *f* 3 miljard per jaar) en dat zou, zo wordt zonder verbazing aangenomen, volgens het dekkingplan maar *f* 25 miljoen per jaar kosten. Dat zo'n voordelige regeling zo weinig kost!

### ... en de kater

Het bovenstaande suggereert dat de spaarloonregeling lijkt op een meesterplan met een dubbele bodem. In werkelijkheid is het ten aanzien van vooral het spaarloon anders gelopen dan aanvankelijk was voorzien. De belangstelling voor het spaarloon is veel groter dan verwacht, en die voor de winstde- lings- en aandelenoptieregelingen kleiner<sup>7</sup>. De verschuiving in de belangstelling is voor een deel toe te schrijven aan het feit dat de spaarloonregeling geleidelijk aan wat aantrekkelijker is gemaakt. De enorme toename van het aantal deelnemers is verrassend, omdat de deelname aan de oude – ook aantrekkelijke maar wel restrictieve<sup>8</sup> – winstdelingsspaar- en spaarloonregelingen in het verleden slechts bescheiden was. Kennelijk heeft de publiciteit in het afgelopen jaar een grote rol gespeeld.

De deelneming aan de spaarloonregeling overtrof de raming met maar liefst een factor 15. Alleen al het aantal deelnemende ambtenaren is een veelvoud van de oorspronkelijke raming van het aantal deelnemers. De begrote kosten à *f* 25 miljoen per jaar liepen derhalve op naar een bedrag van rond de *f* 400

miljoen per jaar. Critici zagen dit als het bewijs dat de regelingen, danwel de dekking ervan, niet deugden. Vermeend en Vreugdenhil daarentegen zagen het als een teken van succes, vooral omdat het, zo zeggen zij, heeft geleid tot loonmatiging.

Binnen 8 maanden bleek dat de regeling 'gerepareerd' moet worden. Het voordeel voor de werkgevers wordt – zo zijn momenteel de plannen – vrijwel gehalveerd door een heffing van 10 cent per gulden spaarloon. De werkgevers zijn furieus omdat de overheid weer een onbetrouwbare partner blijkt te zijn: het bedrijfsleven weet niet waar het aan toe is. Deze heffing levert bij 1,8 miljoen deelnemers circa *f* 275 miljoen gulden op. Daar staat tegenover dat werkgevers minder, namelijk 20% in plaats van 35%, belasting hoeven te betalen over winstuitkeringen aan het personeel. Dat laatste heeft voornamelijk het karakter van goedmakertje: het kost de overheid namelijk vrijwel niets, omdat het bedrag aan winstuitkeringen vrij beperkt is. Het bespaarde bedrag komt dus iets, maar niet veel, lager uit dan *f* 275 miljoen, zodat het tekort van *f* 400 miljoen slechts ten dele wordt gedekt. De overheid verwacht dat het aantal deelnemers alsnog wat afneemt, zodat de dekking op termijn wel voldoende zou zijn. Anderen denken daarentegen dat het aantal deelnemers juist verder zal toenemen.

### Monetaire effecten

De spaarloonregeling zorgt voor veel activiteit bij de banken. Er zijn minstens een miljoen nieuwe bedrijfs- spaarrekeningen geopend. De regeling sluipt veel nieuw spaargeld naar banken en, voor een klein deel, naar levensverzekeringsmaatschappijen. Er wordt momenteel gesproken over 1,8 miljoen deelnemers. Bij *f* 1.541 per deelnemer per jaar impliceert dit *f* 2,8 miljard extra spaargeld en dus ruim *f* 11 miljard na 4 jaar, of nog meer vanwege de bijgeschreven rente. De banken, en ook levensverzekeringsmaatschappijen, concurreren dan ook heftig, dat wil zeggen met verhoudingsgewijs hoge rentetarieven, om een deel van deze nieuwe markt te verwerven. Voorlopige ramingen geven aan dat de Rabobanken 300.000 nieuwe bedrijfsspaarrekeningen hebben binnengehaald, de ING-groep 220.000, de ABN-Amro 200.000, de VSB-groep 130.000 en de SNS-groep 100.000. Dit heeft grotendeels betrekking op spaarloon en voor een klein deel op premiesparen.

Elf miljard gulden spaargeld is veel, zelfs genomen op het totaal van, op dit moment, *f* 200 miljard. Simulaties met het macro-economische model van DNB, MORCKMON II, laten zien dat een eenmalige besparing in het eerste jaar afname van de effectieve vraag veroorzaakt, maar onmiddellijk daarna leidt tot blijvende hogere groei, meer werkgelegenheid en minder werkloosheid. Het is wel de vraag in hoeverre er substitutie is van bestaande besparingen door spaarloonbesparingen. Verwacht mag worden dat

7. Daarmee is een deel van de doelstelling, namelijk grotere participatie van werknemers in de winst van bedrijven, niet gehaald.

8. Restrictief is bij voorbeeld de eis dat alle werknemers – binnen bepaalde categorieën – verplicht zijn deel te nemen.

deze substitutie relatief gering is, omdat het spaarloonbedrag op het netto loon wordt ingehouden, zodat het sparen automatisch en haast onzichtbaar plaatsvindt. Verder is het aannemelijk dat het spaargeld na 4 jaar slechts voor een deel wordt opgenomen, zodat de resterende besparingen blijvend zijn en cumuleren.

De werkelijke mate van substitutie, waaruit de omvang van het extra spaargeld kan worden afgeleid, is niet gemakkelijk na te gaan, omdat er veel factoren van invloed zijn op de ontwikkeling van de spaargelden. Het spaargeld is in de eerste twee kwartalen van dit jaar toegenomen met respectievelijk *f* 4 en 2 miljard. Dit is op zich vrij gering, zij het wat hoger dan in dezelfde kwartalen van het voorafgaande jaar (respectievelijk *f* 2,5 en 3 miljard), maar toch opvallend gezien de opgetreden overheveling van spaargeld naar beleggingsinstellingen. Deze overheveling is, zo wordt aangenomen, het gevolg van de steilere rentestructuur: de daling van de korte rente – en ook van de spaargeldrente – is groter geweest dan die van de lange rente. De categorie gewone spaarrekeningen, waartoe ook bedrijfsspaarrekeningen behoren, groeit aanzienlijk harder dan het totale spaargeld. Hier is het effect van de spaarloonregeling zichtbaar, zij het dat daarbij tevens sprake is van een bepaalde mate van omzetting van korte-termijndeposito's naar gewone spaarrekeningen, waarschijnlijk eveneens ten gevolge van de steilere rentestructuur.

### Reëel-economische effecten

Een ander macro-economisch effect is de loonmatiging die zou uitgaan van de spaarloonregeling. De regeling stond begin dit jaar vaak centraal in het cao-overleg en zorgt bij deelname door het belasting- en premievoordeel voor een fors positief effect op de koopkracht van werknemers. Dit varieert van 6% via 2,5% tot 1,5% bij bruto loonniveaus van respectievelijk *f* 10.000, *f* 50.000 en *f* 100.000 per jaar. Voor werkgevers is het voordeel van spaarloon bij genoemde bruto loonniveaus resp. 3%, 0,5% en 0%. De regeling heeft – vanwege het niet-proportionele karakter – een sterk nivellerend karakter.

Het was door dit koopkrachteffect gemakkelijker de lonen te matigen, waarvoor gezien de werkloosheid toch al aanleiding genoeg was. Achteraf is niet vast te stellen in hoeverre de spaarloonregeling daaraan heeft bijgedragen – omdat er meer redenen waren voor matiging – maar het effect is ongetwijfeld positief en substantieel geweest. Daarnaast heeft ook het directe voordeel van spaarloon voor werkgevers (minder overhevelingstoeslag en minder sociale lasten) de loonkosten iets verminderd. Als de extra loonmatiging door de nieuwe spaarloonfaciliteit (blijvend) 1% zou zijn, dan heeft dat volgens de macro-economische modellen MORKMON II (resp. FKSEC) de volgende effecten. De werkgelegenheid neemt na één jaar toe met 6 (10) duizend arbeidsjaren en na 4 jaar met 11 (19) duizend, en de werkloosheid neemt na één jaar af met 8 (12) duizend personen en na 4 jaar met 14 (24) duizend<sup>9</sup>.

Loonmatiging heeft vaak directe en indirecte effecten op de overheidsfinanciën. Directe effecten

zijn lagere salariskosten van de overheid, lagere opbrengst van loon- en inkomstenbelasting en, met aanzienlijke vertraging, hogere opbrengst van vennootschapsbelasting. Indirecte effecten hangen samen met werkloosheid en werkgelegenheid en de invloed op sociale premies en uitkeringen. Volgens de macro-economische modellen MORKMON II en FKSEC zijn de effecten op de overheidsfinanciën per saldo echter vrij bescheiden. In het eerste kwartaal zou het financieringstekort van de overheid bij 1% loonmatiging met circa 0,05% nni afnemen en daarna gelijk blijven (MORKMON II) of iets oplopen (FKSEC).

### Conclusie

Anders dan verwacht heeft niet de nieuwe winstdelingsregeling maar de aangepaste, aantrekkelijker gemaakte, spaarloonregeling de meeste belangstelling getrokken. Van participatie van werknemers aan bedrijfswinsten is daardoor minder terechtgekomen dan beoogd. Het aantal deelnemers aan de spaarloonregeling is verrassend veel groter geworden dan voorzien, waardoor het een maatregel blijkt te zijn met grote macro-economische effecten. Hierdoor vielen de kosten voor de overheid veel hoger uit dan geraamd. Tegenstanders stelden dan ook dat deze regeling aan haar succes ten onder is gegaan. De spaarloonregeling ondersteunde loonmatiging op het juiste moment door het koopkrachteffect, maar ook door bepaalde sentimenten die het profiteren van belastingvoordeel oproept. Daardoor staan voor de overheid tegenover de kosten van de regeling de uitermate belangrijke macro-economische baten van loonmatiging. Voorstanders van de regeling claimen dan ook dat deze haar waarde heeft bewezen. Tegenover dit succes staat dat de uitvoering van de spaarloon- en winstdelingsregelingen extra regelgeving met zich meebracht. In ieder geval genereert de spaarloonregeling vele miljarden aan extra spaargeld. Dit en de loonmatiging vormen een welkome bijdrage aan de economische groei en de werkgelegenheid.

Al met al zijn van de vier doelstellingen er twee, te weten bevordering van loonmatiging en sparen, bereikt. De derde, het bevorderen van winstdeling, niet. Het oordeel over de vierde doelstelling, modernisering en stroomlijning van de spaarregelingen, is genuanceerd: een aantal vereenvoudigingen met uitbreiding van de werkingssfeer is gerealiseerd, maar de regelingen zijn uiteindelijk toch gecompliceerd, mede door aanvankelijk niet beoogde extra faciliteiten rondom (dubbele) aftrek van verzekeringspremies. Aan de randvoorwaarde van budgetneutraliteit is tot op heden niet voldaan. Aanpassing van de Wet, i.c. een extra heffing voor werkgevers, moet daarvoor uitkomst bieden.

### J.A. Bikker

9. Zie J.A. Bikker, P.J.A. Van Els en M.E.J. Schuit, *Vijftig spoorboekjes voor de Nederlandse economie: een analyse op basis van het DNB-beleidsmodel MORKMON II*, Monetaire Monografieën 13, NIBE/De Nederlandsche Bank, Amsterdam, 1993, blz. 72 en 73.