

23 943

## **Wijziging van de Wet op de loonbelasting 1964 en van een aantal andere wetten houdende aanpassing van het regime voor werknemersspaarregelingen**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 16 december 1994

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de eerste ondergetekende er bij de behandeling van het belastingplan terecht op heeft gewezen dat de effecten op de werkgelegenheid van een verlaging van de heffing in de eerste schijf moeilijk zijn vast te stellen omdat een dergelijke geïsoleerde meting moeilijk is uit te voeren. Zij vragen of niet moet worden vastgesteld dat de f 400 mln die als tegenvaller in het regeerakkoord wordt opgevoerd vanwege het succes van de regeling, het resultaat is van een dergelijke geïsoleerde beschouwing.

Dienaangaande merken wij op dat bij het ontwerpen van de regeling budgettaire neutraliteit steeds het uitgangspunt is geweest, rekening houdend met de dekking die voortvloeide uit de aanpassing van de jubileumregeling en de geschenkenregeling. Gelet op de omvangrijke budgettaire overschrijding die zich dit voorjaar aftekende is in het kader van het regeerakkoord besloten tot compenserende maatregelen. Daarbij is een zodanige vormgeving gekozen dat de spaarloonregeling aantrekkelijk blijft voor zowel werkgevers als werknemers. Tevens is door een verlaging van het heffingspercentage op winstdeling de desbetreffende regeling meer aantrekkelijk gemaakt.

De leden van de PvdA-fractie vragen of, nu de meest recente cijfers over de belastingopbrengsten voor dit jaar bekend zijn en gegeven de moties die in de Tweede Kamer zijn aangenomen, niet moet worden geconcludeerd dat dit een bijstelling voor één jaar is, die bovendien gebaseerd is op onjuiste dan wel onvolledige gegevens omtrent de budgettaire effecten van de regeling. Ook de leden van de fractie van D66 vragen zich af of reparatie nog wel nodig en zinvol is. Zij willen voorts weten of bij benadering kan worden aangegeven hoeveel arbeidsplaatsen bij deze reparatie verloren gaan.

De conclusie dat het voorliggende wetsvoorstel een bijstelling voor één jaar zou zijn, delen wij niet. Wel is het zo dat wij de bereidheid hebben uitgesproken op een aantal door de Tweede Kamer naar voren gebrachte punten wijzigingen te overwegen. Dit betreft de suggestie de voorgestelde loonsomheffing van 20% op winstdelingsregelingen te verlagen en de suggestie om over spaarloon in de vorm van werknemersparticipaties de 10%-heffing achterwege te laten. Beide suggesties zullen worden betrokken bij de begrotingsvoorbereiding voor 1996.

Wij nemen aan dat de leden van de PvdA-fractie met hun opmerking dat de bijstelling van de regeling gebaseerd zou zijn op onjuiste dan wel onvolledige gegevens omtrent de budgettaire effecten van de regeling, met name doelen op de effecten van de initiatiefwet op de opbrengst van de vennootschapsbelasting. In dit verband is het van belang nog eens te benadrukken dat een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds de effecten op de belastingopbrengst die direct voortvloeien uit de verlaging van de loonkosten (bij voorbeeld minder overhevelings-toeslag over het loon van deelnemende werknemers) en de effecten via de uit de regelingen voortvloeiende matiging van de contractloonstijging anderzijds. Alleen het eerstbedoelde effect, geraamd op circa f 100 mln, is in de beschouwing betrokken bij de vaststelling van de omvang van de compensatie. De positieve invloed op de belastingopbrengst van loonmatiging is in dit kader buiten aanmerking gelaten, evenals overigens de negatieve invloed van loonmatiging op onder meer de opbrengst van de loonbelasting.

Voorts kan nog worden opgemerkt dat de eerste ondergetekende tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft toegezegd de berekening van de omvang van het directe effect op de werkgeverslasten te herhalen zodra hij beschikt over nieuwe gegevens betreffende de deelname aan de regelingen.

Over de invloed van de thans voorgestelde maatregel op de werkgelegenheid zijn geen gegevens bekend.

De vraag van deze leden of hier niet sprake is van een overhaaste reactie van het kabinet die vooral schadelijk is voor het beeld dat de burger heeft van de overheid, menen wij, gelet op het vorenstaande, ontkennend te kunnen beantwoorden.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het niet wat merkwaardig is dat naast een lastenverlichting van f 9 mrd de onderhavige lastenverzwaring wordt opgelegd, temeer daar de verlaging van de lasten een saldo van verzwaringen en verlichtingen is.

Zoals wij hiervoor hebben aangegeven, was budgettaire neutraliteit het uitgangspunt bij de totstandkoming van de initiatiefwet. Het feit dat ten opzichte van dit uitgangspunt een omvangrijke budgettaire overschrijding is opgetreden, was voldoende aanleiding voor een zodanige aanpassing van de regeling dat het budgettaire beslag naar verwachting binnen de oorspronkelijke raming zal blijven. Daarmee wordt voorkomen dat de overschrijding moet worden afgeboekt van de lastenverlichting van f 9 mrd die voor deze kabinetsperiode is afgesproken.

De leden van de fractie van D66 vragen of wij het juist achten het werkgeversdeel in de spaarloonregeling aan te pakken als de werknemer het gespaarde bedrag tweemaal kan aftrekken voor de belasting indien hij het gespaarde bedrag aanwendt voor het betalen van lijfrentepremies met als gevolg dat hij een dubbel voordeel heeft.

In antwoord hierop merken wij op dat wij na een grondige afweging van alle betrokken belangen hebben gekozen voor een loonsomheffing ten laste van de werkgever. De spaarloonregelingen zelf hoeven daardoor niet te worden aangepast. Dat bij de werknemer sprake zou kunnen zijn van een dubbel voordeel als gevolg van de onderhavige regeling vermogen wij niet in te zien. Dit «dubbele voordeel» heeft namelijk betrekking op twee verschillende vormen van fiscale facilitering. De eerste vorm is de objectieve vrijstelling die een gedeelte van het loon, i.c. het spaarloon, buiten de loon- en inkomstenbelasting plaatst. De tweede vorm is het uitstel van loon- en inkomstenbelasting op grond van artikel 45 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 bij betaling van lijfrentepremies.

Slechts de eerste vorm is een voordeel dat de werknemer geniet als gevolg van de spaarloonregeling. De tweede vorm heeft niet direct betrekking op de onderhavige regeling maar is een sedert jaren bestaande

regeling, waarbij het niet van belang is of sprake is van betalingen uit spaarloon of uit andere middelen.

De leden van de D66-fractie vragen wat het de staat zou hebben opgeleverd als dat «dubbele voordeel» zou zijn afgeschaft.

Uit het evaluatie-onderzoek blijkt dat ongeveer 10% van de deelnemers aan een premiespaar- of spaarloonregeling gebruik maakt van de mogelijkheid tot deblokkering ten behoeve van de aanschaf van een lijfrente. Het gaat hier overigens om een voorlopige indicatie. Van een negatieve invloed op de belastingopbrengst zal alleen sprake zijn voor zover de regelingen leiden tot extra vraag naar lijfrenten. Voor zover het spaarloon wordt aangewend voor lijfrenten die men toch al van plan was aan te schaffen is er geen effect. In hoeverre extra vraag naar lijfrenten is ontstaan is niet bekend.

De leden van de D66-fractie merken op dat bij deze wet de taxatie van wat het de overheid kost er flink naast heeft gezeten en dat een ondeugdelijke dekking is gebruikt. Zij vragen of de eerste ondergetekende kans ziet om de dekkingskwestie bij dit type wetgeving te verbeteren waar het gaat om het te verwachten inkomstenverlies voor de overheid. Zij merken op dat een zelfde vraag valt te stellen bij wetsvoorstel 23 940, de ondernemersaftrek.

Naar aanleiding hiervan merken wij op dat ramingen bij nieuwe regelingen zoals de onderhavige, waarvan het toekomstige aantal deelnemers sterk afhangt van keuzes van individuele werknemers en bedrijven en daardoor moeilijk op voorhand kan worden geschat, per definitie een onzeker element in zich dragen. Bij aanpassing van een bestaande regeling, zoals de gedeeltelijke vrijstelling van het ondernemingsvermogen voor de vermogensbelasting, is het risico dat de realisatie sterk afwijkt van de raming veel geringer.

De leden van de VVD-fractie betreuren de gang van zaken rond de gefaciliteerde spaarloon- en winstdelingsregeling. Een zo snelle wijziging komt volgens hen een betrouwbaar en consistent overheidsbeleid niet ten goede. Zij vragen zich af of er in voldoende mate rekening is gehouden met de zogenaamde (in)directe effecten. Mede als gevolg van deze wetgeving is er immers duidelijk sprake van een loonkostenmatiging hetgeen een extra opbrengst van de vennootschapsbelasting zal meebrengen. Zij vragen of er recente gegevens over deze effecten beschikbaar zijn en welke conclusies daaraan moeten worden verbonden.

Wij antwoorden deze leden dat bij de bepaling van de omvang van de compensatie rekening is gehouden met een positief effect op de opbrengst van de vennootschapsbelasting uit hoofde van een verlaging van de werkgeverslasten. Zoals wij hiervoor hebben aangegeven is dit effect geraamd op f 100 mln. Met een verdere extra opbrengst van de vennootschapsbelasting uit hoofde van mogelijke contractloonmatiging is niet afzonderlijk rekening gehouden. Uiteraard komen deze effecten via de raming van de loonontwikkeling wel tot uitdrukking in de endogene ontwikkeling van de belastingopbrengst. De invloed van de regeling op de contractloonontwikkeling valt niet aan te geven. In dit verband kan worden gewezen op een artikel in ESB van 16 november jl. van J. A. Bikker. Hij wijst erop dat achteraf niet is vast te stellen in hoeverre de spaarloonregeling heeft bijgedragen tot loonmatiging, maar zijn conclusie is dat het effect ongetwijfeld positief en substantieel is.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden welke conclusie wij verbinden aan de mogelijkheid dat de regelingen hebben geleid tot een hogere opbrengst van vennootschapsbelasting moet worden aangetekend dat extra loonmatiging enerzijds leidt tot hogere Vpb-opbrengsten, maar anderzijds leidt tot een lagere opbrengst van de loonbelasting en wellicht ook van de bestedingsbelastingen. De algemene ontwikkelingen op de

belastingopbrengst worden als endogeen aangemerkt.

De leden van de VVD-fractie merken op dat bij de prognoses van het aantal deelnemers vraagtekens kunnen worden gezet. Veel bedrijven hebben nog geen besluit genomen, maar het ziet er volgens hen naar uit dat het aantal deelnemers aan de diverse regelingen nog verder zal toenemen. Zij vragen of dit wederom tot gevolg zal kunnen hebben dat de regelingen minder aantrekkelijk voor de werkgevers c.q. deelnemers zullen worden, of dat het blijft bij de nu voorgestelde wijziging.

Naar aanleiding hiervan merken wij op dat er inderdaad onzekerheid is over de toekomstige ontwikkeling van het aantal deelnemers aan de regelingen. Het afgelopen zomer gehouden evaluatie-onderzoek had betrekking op de feitelijke deelname aan de regelingen per medio 1994 en de voorgenomen deelname daarna. Mocht blijken dat het aantal deelnemers aan de diverse regelingen hoger uitvalt dan thans voorzien, dan stellen wij ons op het standpunt dat deze ontwikkeling als endogeen moet worden beschouwd. Dit betekent dat geen voornemen bestaat de regelingen alsdan verder aan te scherpen.

De leden van de SGP-fractie, die met teleurstelling van de inhoud van het wetsvoorstel hebben kennisgenomen, vragen hoe de aantallen deelnemers aan de spaarloonregeling zich verhouden in het bedrijfsleven, de non-profit organisaties, de semi-overheid en de overheid. De door hen gevraagde indeling naar sectoren is niet precies te geven. Wel kan uit het evaluatie-onderzoek van de Dienst voor Inspectie en Informatie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de volgende uitsplitsing van de aantallen deelnemers naar marktsector en overheid worden afgeleid.

	juni 1994	ultimo 1994	daarna
marktsector <sup>1</sup>	1 017 000	1 600 000	1 682 000
overheidssector	niet beschikbaar	442 000	442 000

<sup>1</sup> Inclusief G&G-sector.

Hierbij dient te worden aangetekend dat de invloed van het nu voorliggende wetsvoorstel op het aantal deelnemers nog niet in deze cijfers is verwerkt. Anderzijds is geen rekening gehouden met werknemers die na 1994 het overgangsregime verlaten en deel gaan nemen aan een spaarregeling nieuwe stijl.

De leden van de SGP-fractie vragen voorts of het zo onbegrijpelijk is dat spaarregelingen meer aantrekkingskracht hebben dan winstdelingsregelingen vanwege de onzekerheid over de hoogte van de winst die bovendien jaarlijks sterk kan verschillen en zelfs in verlies kan omslaan.

Naar aanleiding hiervan merken wij op dat een winstdelingsregeling, juist vanwege de door deze leden geschetste factoren, aantrekkelijk is voor werkgevers. In conjunctureel wat mindere tijden werkt de winstafhankelijkheid van het uit te keren bedrag immers automatisch loonkostenverlagend. Daar staat tegenover dat de heffing ten laste van de werkgever op ongeblokkeerde winstdeling 35% bedraagt, terwijl deze op spaarloon in 1994 nihil is. Het relatief achterblijven van de belangstelling voor ongeblokkeerde winstdeling zal mede zijn veroorzaakt door dit verschil in heffingspercentages van 35%-punten. Dit verschil wordt door het voorliggende voorstel teruggebracht tot 10%-punten.

De vraag van de leden van de SGP-fractie of er een doelstelling bestaat om een bepaalde verhouding tussen de deelname aan de verschillende

regelingen te bereiken, beantwoorden wij ontkennend. Wel beoogt het voorliggende wetsvoorstel mede de relatieve aantrekkelijkheid van winstdeling ten opzichte van spaarloon te verhogen.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de SGP-fractie welk deelname-effect op beide regelingen wordt verwacht van de verlaging van de heffing op de winstdelingsregeling van 35% naar 20% merken wij het volgende op. Ten eerste verwachten wij een lichte afname van de belangstelling voor spaarloon als gevolg van de introductie van een heffing van 10%. Daarnaast zal als gevolg van de vermindering van het verschil in heffingspercentages enige verschuiving optreden van de deelname aan spaarloon naar deelname aan ongeblokkeerde winstdeling. Tenslotte zal naar verwachting enige extra vraag optreden naar ongeblokkeerde winstdeling als gevolg van de vermindering van het heffingspercentage van 35 naar 20. Per saldo is in de raming rekening gehouden met een afname van de deelname aan spaarloon met 210 000 werknemers en een toename van de deelname aan ongeblokkeerde winstdeling van ongeveer dezelfde omvang.

De leden van de SGP-fractie vragen of het mogelijk is (geblokkeerd) spaarloon om te zetten in obligaties.

Dienaangaande kunnen wij antwoorden dat in artikel 16 van de Uitvoeringsregeling werknemersspaarregelingen en winstdelingsregelingen de mogelijkheid is opgenomen om ten laste van de geblokkeerde spaarloonrekening effecten aan te kopen. De effecten worden in dat geval aangemerkt als spaarloon. Omzetting in obligaties is derhalve mogelijk.

Voorts vragen deze leden of de waarschuwing over de mogelijke fiscale gevolgen van het omzetten van spaarloon in obligaties terzake is.

De waarschuwing van mr. drs. W. F. Mulder (NRC 2 december 1994) heeft niet zozeer betrekking op bedoelde omzetting maar op het feit dat de fiscale behandeling van converteerbare obligaties in het algemeen zijns inziens niet helder is. Het betreft dan met name het regime van de vermogensinkomsten ter zake van het conversierecht. Ten einde hierover duidelijkheid te verschaffen, is momenteel een aanschrijving aan de Belastingdienst over de fiscale behandeling van converteerbare obligaties in voorbereiding.

De Staatssecretaris van Financiën,  
W. A. F. G. Vermeend

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
R. L. O. Linschoten