



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 25 april 2018

Structurele effecten GroenLinks-variant werkgeverslasten

*Uitgevoerd op verzoek van
de Tweede Kamerfractie
van GroenLinks*



CPB Notitie

Aan: Tweede Kamerfractie GroenLinks

Centraal Planbureau
Bezuidenhoutseweg 30
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

T 06 41603330
I www.cpb.nl

Contactpersoon
Henk-Wim de Boer

Datum: 25 april 2018

Betreft: Structurele effecten GroenLinks-variant werkgeverslasten

Samenvatting

De variant van GroenLinks verschuift werkgeverslasten van lagere naar hogere inkomens en ziet af van de invoering van de loondispensatie. Door het afschaffen van de maximuminkomensgrens voor de werkgeverspremies stijgen op korte termijn de loonkosten voor inkomens boven de circa 55.000 euro (prijzen 2018). De budgettaire opbrengst hiervan wordt grotendeels teruggesluisd aan de onderkant door middel van een franchise in de werkgeverspremies van 17,0 procent van het wettelijk minimumloon. Per saldo leidt de variant tot een toename van de structurele werkgelegenheid met 0,1%. Hierbij is verondersteld dat de afwenteling van de werkgeverslasten naar de brutolonen verschilt naar drie opleidingsniveaus. Dit is met onzekerheid omgeven. Als de afwenteling voor alle groepen gelijk is, dan is het werkgelegenheidseffect nihil. Als de afwenteling fijnmaziger is dan de drie onderscheiden categorieën, kan het werkgelegenheidseffect positiever zijn. De variant heeft een nivellerend effect op de koopkracht. Het aandeel van de collectieve sector in de nationale economie wordt groter en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën verbetert marginaal.

1 Inleiding

Op verzoek van de Tweede Kamerfractie van GroenLinks zijn de structurele werkgelegenheidseffecten berekend van een variant waarbij de werkgeverslasten verschuiven van lagere inkomens naar hogere inkomens (hierna: de variant) en wordt afgezien van invoering van de loondispensatie. Deze notitie bespreekt de effecten.

2 Beschrijving variant

GroenLinks ziet af van het invoeren van het systeem van loondispensatie en handhaaft het systeem van loonkostensubsidie. Hierdoor blijft een (structurele) ombuiging op de overheidsuitgaven van 0,5 miljard euro achterwege. Dit heeft geen gevolgen voor de structurele werkgelegenheid (CPB, 2018).

De variant schaft de maximuminkomengrens bij de huidige werkgeverspremies af. Hierdoor stijgen de werkgeverslasten voor de hogere inkomens. De budgettaire opbrengst van 4,1 miljard¹ wordt ingezet voor lastenverlichting aan de onderkant, door middel van een franchise als percentage van het wettelijk minimumloon. Deze franchise bedraagt 17,0 procent. De terugsluis bedraagt 3,6 miljard euro. De variant is per saldo budgettair neutraal (ex ante).

Tabel 2.1 Budgettair overzicht maatregelen (structureel)

	In miljard (euro)
Terugdraaien loondispensatie	- 0,5
Afschaffen maximuminkomengrens	+ 4,1
Terugsluis via franchise	- 3,6

¹ De variant bevat een aanzienlijke verschuiving van lasten van lagere naar hogere arbeidsinkomens. Dit zorgt voor gedragsreacties en die gedragsreacties verschillen naar inkomenshoogte. Empirische studies laten zien dat de belastinggrondslag daalt wanneer de effectieve marginale tarieven stijgen, en dit geldt vooral voor hogere inkomens (zie Saez e.a., 2012, en Jongen en Stoel, 2016). Een hoger bruto inkomen levert netto minder op, hierdoor gaan personen zich minder inspannen en nemen de prikkels voor belastingontwijking toe. Slechts een deel van het effect loopt via een lager aantal gewerkte uren aan de top (Jongen en Stoel, 2016). Ook een verhoging van de werkgeverspremies voor de hogere inkomens betekent uiteindelijk dat een hogere inspanning minder wordt beloond (lager netto inkomen), en verhoogt de prikkels om de grondslag van de belastingen en premies te verkleinen. De premiestijging voor de hogere inkomens kan daarom ook leiden tot een daling van de opbrengst van het toptarief anders dan via het effect op het aantal gewerkte uren. Dit effect hebben we niet kunnen meenemen in de berekeningen.

3 Structurele werkgelegenheidseffecten

De structurele effecten zijn berekend met het MICSIM-model van het CPB.² Daarbij is uitgegaan van het belastingstelsel en de demografie in 2018. De uitkomsten moeten echter worden geïnterpreteerd als langetermijnuitskomsten. Omdat personen tijd nodig hebben om hun gedrag aan te passen, en omdat de conjunctuur invloed kan hebben op de uitkomsten, zullen de uitkomsten op de korte termijn afwijken van die op lange termijn.

Op de lange termijn maakt het in principe niet uit of een belasting wordt geheven op, of een subsidie wordt gegeven aan de aanbod- of de vraagzijde van een markt, zolang de prijs zich kan aanpassen. Dit staat ook wel bekend als de Wet van Dalton (Dalton, 1936). De verdeling van belasting/subsidie over vraag en aanbod wordt uiteindelijk bepaald door de prijsgevoeligheid van vraag en aanbod. Wanneer het aanbod relatief inelastisch is en de vraag relatief elastisch, dan slaat de belasting/subsidie grotendeels neer bij de aanbodzijde van de markt. Dit is de empirisch relevante casus voor de arbeidsmarkt. Het aanbod van werknemers is relatief ongevoelig voor het nettoloon in vergelijking met de arbeidsvraag die juist relatief gevoelig is voor de loonkosten (tussen de loonkosten en het nettoloon zitten de belastingen, premies en subsidies): bedrijven zijn mobiel. Een daling van de werkgeverslasten zal zich dan op de lange termijn vertalen in een hoger brutoloon, en daarmee ook in een hoger nettoloon, terwijl de loonkosten min of meer ongewijzigd blijven. Dat de werkgeverslasten en -subsidies op de lange termijn neerslaan bij werknemers, blijkt uit empirisch onderzoek met geaggregeerde data, zie bijvoorbeeld het overzicht en de meta-analyse in Melguizo en Gonzalez-Paramo (2013).³

In de CPB-studie Kansrijk arbeidsmarktbeleid I (CPB, 2015) simuleren we een variant met werkgeverslasten als volgt. Als door een beleidswijziging de werkgeverslasten dalen, dan worden (op langere termijn) de brutolonen verhoogd totdat de loonkosten weer gelijk zijn aan het niveau in de basis (ex ante, dus nog zonder wijzigingen in de werkgelegenheid). Meer specifiek wordt daarbij aangenomen dat de afwenteling plaatsvindt op de brutolonen per opleidingsniveau. We onderscheiden daarbij drie opleidingstypen (tussen haakjes het hoogst genoten opleidingsniveau): laag (bo en vmbo), middelbaar (mbo, havo en vwo) en hoog (hbo en wo). De stijging van de brutolonen leidt vervolgens tot een stijging van de nettolonen, waarop de werknemers reageren.

² Voor een beschrijving van het model en de onderliggende empirische analyses zie Jongen, E., H.-W. de Boer en P. Dekker, 2014, MICSIM – A behavioural microsimulation model for the analysis of tax-benefit reform in the Netherlands, CPB Achtergronddocument, Den Haag.

³ Een analyse van Saez e.a. (2012a) suggereert daarbij dat de 'afwenteling' van werkgeverslasten en -subsidies niet op individueel niveau plaatsvindt. De uitkomsten van de studies op basis van geaggregeerde data en op basis van microdata zijn consistent met elkaar wanneer de afwenteling op een hoger niveau dan het individu plaatsvindt.

Tabel 3.1 geeft de gesimuleerde structurele effecten op de werkgelegenheid, zowel in personen als in uren.⁴ Het effect op de werkgelegenheid in uren vangt daarbij zowel het effect op de werkgelegenheid in personen als het effect op het aantal gewerkte uren per werkende.⁵

Tabel 3.1 Structurele effecten

	Procentuele mutaties
Werkgelegenheid in uren	+ 0,1
Werkgelegenheid in personen	+ 0,1
Houdbaarheid (% bbp)	+ 0,0

De variant leidt tot een stijging van de werkgelegenheid (in uren en in personen) met 0,1%. Het vervallen van de maximuminkomensgrens verhoogt de werkgeverslasten voor de hogere inkomens. Dit leidt tot een daling van de werkgelegenheid. Hiertegenover staat dat de terugsluis de werkgeverslasten aan de onderkant verlaagt, wat een positief effect op de werkgelegenheid heeft. Per saldo resulteert dan een toename van de werkgelegenheid (+0,1%). Mensen met een lager inkomen reageren doorgaans sterker op een verandering in hun netto inkomen dan mensen met een hoger inkomen (Bargain et al, 2014). De toename van de structurele werkgelegenheid heeft een marginaal positief effect op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën (afgerond + 0,0%).

We nemen hierbij aan dat er een bepaalde mate van heterogeniteit is in de afwenteling van de werkgeverslasten naar de brutolonen (naar drie opleidingsniveaus). De heterogeniteit van de afwenteling is wel relevant voor het effect op de werkgelegenheid. Een generieke afwenteling heeft geen werkgelegenheidseffecten, terwijl een nog specifiekere afwenteling een hoger werkgelegenheidseffect kan hebben.

De variant heeft een nivellerend effect op de koopkracht. De afwenteling via de brutolonen zal (gemiddeld genomen) leiden tot een lager nettoloon voor mensen met een hoger inkomen, terwijl het nettoloon stijgt voor mensen met een lager inkomen.

⁴ Het effect op de structurele werkgelegenheid is gelijk aan het structurele arbeidsaanbod verminderd met de evenwichtswerkloosheid. Vanwege fricties en instituties zal er op lange termijn altijd wat werkloosheid zijn. In onderliggende analyse nemen we aan dat de structurele werkloosheid gelijk blijft en het extra arbeidsaanbod volledig wordt geabsorbeerd door de toename van de arbeidsvraag.

⁵ Een toename van de werkgelegenheid in uren met 0,1% komt overeen met ongeveer 7 duizend arbeidsjaren.

Literatuur

Bargain, O., K. Orsini, and A. Peichl, 2014, Comparing labor supply elasticities in Europe and the United States. *Journal of Human Resources*, 49(3):723-838.

CPB, 2015, Kansrijk arbeidsmarktbeleid, Centraal Planbureau, Den Haag.

CPB, 2018, Position paper Hoofdlijnennotitie Loondispensatie Participatiewet, Centraal Planbureau, Den Haag.

Dalton, H., 1936, Principles of Public Finance, 9e editie, Routledge & Kegan, Londen.

Jongen, E., H.-W. de Boer, en P. Dekker, 2014, MICSIM – A behavioural microsimulation model for the analysis of tax-benefit reform in the Netherlands, CPB Achtergronddocument, Den Haag.

Jongen, E. en M. Stoel, 2016, The Elasticity of Taxable Labour Income in the Netherlands, CPB Discussion paper 337, Den Haag.

Melguizo, A. en J. Gonzalez-Paramo, 2013, Who bears labour taxes and social contributions? A meta-analysis approach, *SERIEs*, 4, 247-271.

Saez, E., M. Matsaganis en P. Tsakloglou, 2012a, Earnings determination and taxes: evidence from a cohort-based payroll tax reform in Greece, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 127: 493-533.

Saez, E., J. Slemrod en S. Giertz, 2012b, The elasticity of taxable income with respect to marginal tax rates: A critical review, *Journal of Economic Literature*, vol. 50(1): 3-50.



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Bezuidenhoutseweg 30
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (088) 984 60 00

info@cpb.nl | www.cpb.nl

April 2018