

# Werkdocument

**No 79**

**Alternatieve financiering van de sociale zekerheid:  
Plan van Van Elswijk**

Centraal Planbureau, Den Haag, augustus 1995

Centraal Planbureau  
Van Stolkweg 14  
Postbus 80510  
2508 GM Den Haag

Telefoon (070) 338 33 80  
Telefax (070) 338 33 50

ISBN 90 563 5021 8

**Ten geleide**

Bij de huidige financieringswijze van de sociale verzekeringen leidt een inkrimping van de werkgelegenheid tot hogere sociale premies die de loonkosten verhogen en daarmee de werkgelegenheid verder verminderen. Om deze vicieuze cirkel te voorkomen heeft Van Elswijk een alternatieve financieringswijze van de sociale zekerheid voorgesteld die de werkgelegenheid zou kunnen bevorderen.

In 1986 heeft het CPB in werkdocument 11 al een analyse gegeven van de effecten op de werkgelegenheid door verandering van de heffingsgrondslag voor sociale verzekeringspremies. Bij de bestudering van de effecten van het plan van Van Elswijk is op die analyse voortgebouwd. Dit werkdocument doet daarvan verslag.

Het werkdocument is samengesteld door V.R. Okker, mw. A.W.H. Dortmans, J.H.M. Donders, A. Nieuwenhuis en M.O.F.M. van den Tillaart van de hoofdafdeling Modelontwikkeling en Economische Analyse.

F.J.H. Don  
directeur

## 1. Inleiding

Het hoge niveau van de arbeidskosten in Nederland wordt veelal gezien als een belangrijke reden voor de omvangrijke werkloosheid in ons land. Dat hoge niveau van arbeidskosten wordt mede veroorzaakt doordat over inkomen op arbeid aanzienlijke bedragen aan belastingen en premies moeten worden betaald (de 'wig'-problematiek). - Van Elswijk<sup>1</sup> heeft voorgesteld de arbeidskosten te verlagen door de heffingsgrondslag voor de financiering van de sociale zekerheid te verbreden van arbeid naar de toegevoegde waarde van bedrijven en daarnaast werkgevers een reductie op de toegevoegde-waardeheffing te geven in de vorm van een loonsubsidie voor elke werknemer die zij in dienst hebben. Op die manier zou de negatieve spiraal kunnen worden tegengegaan die optreedt doordat een inkrimping van de werkgelegenheid bij de huidige financieringswijze van de sociale verzekeringen leidt tot een verhoging van de sociale premies die de loonkosten verhoogt en daarmee de werkgelegenheid verder vermindert. Van Elswijk verwacht dat deze alternatieve financieringswijze arbeid goedkoper maakt ten opzichte van kapitaal en dat daardoor de werkgelegenheid kan toenemen.

Dit werkdocument geeft een analyse van de economische effecten die van het plan van Van Elswijk kunnen worden verwacht. In paragraaf 2 worden de resultaten besproken van eerder onderzoek met betrekking tot lastenverschuivingen ten gunste van arbeid. Een aantal praktische aspecten van de voorgestelde toegevoegde-waardeheffing komt in paragraaf 3 aan de orde. Daarna worden de economische effecten van het voorstel van Van Elswijk besproken zoals die berekend zijn met het model FKSEC. In paragraaf vijf wordt een aantal kanttekeningen gemaakt, mede naar aanleiding van een aantal opmerkingen van Van Elswijk over de eigenschappen van het door hem voorgestelde systeem. Paragraaf zes vat de bevindingen samen.

<sup>1</sup> Zie onder meer P. van Elswijk, 'Op weg naar homeostase in de economie', brochure, januari 1992, P.W. Voogt, P. van Elswijk en H.E. Stenfert Kroese, 'Werkdocument productieheffing', Projectbureau Sociale Vernieuwing Rotterdam, 1993, en P. van Elswijk, 'Homeostatische financiering van de sociale zekerheid', ESB, 1994, blz. 408-411.

## 2. Resultaten van bestaand onderzoek

Het idee om de arbeidskosten te verlagen door de financieringsgrondslag van de sociale zekerheid te verbreden heeft al een lange historie. Analyses van Douben<sup>2</sup> en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid<sup>3</sup> wezen al op het ongunstige effect van de huidige heffingsgrondslag voor de sociale-verzekeringspremies op de werkgelegenheid vanwege de opwaartse invloed op de arbeidskosten. Uitbreiding van de premiegrondslag door de introductie van een toegevoegde-waardeheffing werd als één van de alternatieven geopperd om de arbeidskosten te verlagen.

In zijn middellange-termijn advies voor de periode 1986-1990 ging de SER<sup>4</sup> in op mogelijke alternatieve financieringsgrondslagen voor de sociale zekerheid. De SER wees daarbij onder meer op een aantal praktische en uitvoeringstechnische problemen die aan een heffing op de toegevoegde waarde verbonden zijn:

- de toegevoegde waarde is waarschijnlijk gevoeliger voor conjuncturele schommelingen dan de loonsom. Een heffing op de toegevoegde waarde zal daarom wellicht aan grotere veranderingen onderhevig zijn dan een heffing van premies op het loon;
- zowel de bruto als de netto toegevoegde waarde is geen gangbaar bedrijfseconomisch begrip. Met betrekking tot de afschrijvingen zal sprake zijn van niet onaanzienlijke waarderingsproblemen;
- een heffing op de toegevoegde waarde gaat gepaard met ontwijkingsmogelijkheden. Vooral voor internationaal opererende ondernemingen wordt het aantrekkelijker opbrengsten zoveel mogelijk in het buitenland te laten neerslaan c.q. buitenlandse kosten zoveel mogelijk ten laste van het in Nederland behaalde bedrijfsresultaat te brengen;
- een heffing op de toegevoegde waarde zal waarschijnlijk in hoge mate fraudegevoelig zijn.

Verder wees de SER erop dat vervanging van werkgeverspremies door een toegevoegde-waardeheffing niet alleen tot belangrijke verschuivingen tussen sectoren leidt, maar dat zich ook binnen sectoren belangrijke lastenverschuivingen zullen voordoen van relatief slecht naar relatief goed renderende bedrijven. Een deel van de raad zag in deze winstegaliserende werking een belangrijk bezwaar tegen de toegevoegde waarde als alternatieve heffingsgrondslag.

<sup>2</sup> N.H. Douben, 'Vermogende arbeid', Tegelen, 1975, en N.H. Douben, 'Sociale zekerheid, een economische benadering', reeks Bedrijfskundige Signalementen, Leiden/ Antwerpen, 1979.

<sup>3</sup> WRR, 'Waarborgen voor zekerheid: een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen', Rapporten aan de Regering, nr. 26, 1985.

<sup>4</sup> Sociaal-Economische Raad, 'Advies sociaal-economische beleid op de middellange termijn 1986-1990', Publikatie nr. 10, Den Haag, 1986.

Vervolgens presenteerde het CPB in werkdocument 11<sup>5</sup> de effecten van een verandering van de heffingsgrondslag voor sociale-verzekeringspremies. De conclusie van het CPB destijds was dat een verschuiving van lasten op arbeid naar die op kapitaal weliswaar gunstig op de werkgelegenheid zou uitwerken, maar dat het de vraag is of de institutionele problemen bij de invoering van een nieuw type heffing niet zodanig groot zijn in verhouding tot het verwachte effect dat alternatieve manieren om de arbeidsintensiteit te beïnvloeden de voorkeur verdienen. Bij dit laatste werd onder meer gewezen op de mogelijkheid dat het Rijk een deel van de sociale lasten van werkgevers overneemt.

Mede naar aanleiding van de discussie in de SER verleende de Commissie Onderzoek Sociale Zekerheid in 1985 opdracht aan de Stichting Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam (SEO) en het Nederlands Economisch Instituut (NEI) de effecten te onderzoeken van wijzigingen in de heffingsgrondslag voor de sociale verzekeringen. In dit werkdocument blijft de aandacht beperkt tot de variant waarin de werkgeverspremies voor de volksverzekeringen worden vervangen door een heffing op de netto toegevoegde waarde, aangezien deze het sterkst lijkt op het plan van Van Elswijk. In de NEI-studie<sup>6</sup> werd uitvoerig ingegaan op de door de SER geconstateerde winstegaliserende werking van een toegevoegde-waardeheffing en de invloed daarvan op de investeringsactiviteit. De analyse gaf aan dat nivellering van winsten geen negatief effect op de investeringen heeft: 'De uitkomsten duiden erop, dat weliswaar de investeringsgeneigdheid van goed renderende bedrijven in principe gevoeliger kan zijn voor veranderingen in de winstmarge, maar daar staat tegenover dat de afzetmogelijkheden voor goed renderende ondernemingen vaak de beslissende factor zijn. In combinatie resulteert dit gemiddeld genomen tot een winstgevoeligheid die slechts weinig verschilt tussen sterke en zwakke bedrijven, hoewel dit van sector tot sector anders kan liggen. Winstnivellering leidt zodoende tot een positief effect voor zwakke bedrijven dat gemiddeld vrijwel even sterk is als het negatieve effect voor sterkere bedrijven.'<sup>7</sup>

<sup>5</sup> CPB, 'Effecten op de werkgelegenheid door verandering van de heffingsgrondslag voor sociale verzekeringspremies, CPB Werkdocument nr. 11, Den Haag, 1986.

<sup>6</sup> G. den Broeder, 'Alternatieve heffingsgrondslagen voor de sociale zekerheid; Micro-, meso- en macro-economische effecten', publikatiereeks van de Commissie Onderzoek Sociale Zekerheid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, nr 17, 1989.

<sup>7</sup> G. den Broeder, op.cit., bl.180.

Macro-berekeningen van NEI en SEO<sup>8</sup> lieten evenals de CPB-berekeningen uit Werkdocument 11 gunstige effecten zien op de werkgelegenheid. De effecten op productie en investeringen varieerden van praktisch nul tot negatief.

In 1989 bood de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een brief<sup>9</sup> aan de Tweede Kamer aan over alternatieve financieringsstelsels voor de sociale verzekeringen. Hiermee reageerde hij op het SER-advies en de publikaties van CPB, NEI en SEO. De staatssecretaris concludeerde dat een drastische wijziging van het financieringsstelsel niet gewenst was, waarbij hij onder meer verwees naar een in opdracht van de Europese Commissie opgesteld rapport waarin wordt geconcludeerd dat op grond van buitenlandse onderzoeken geen eenduidig positieve effecten voor de werkgelegenheid mogen worden verwacht. Dit negatieve oordeel steunde mede op de overweging dat de door CPB, SEO en NEI berekende werkgelegenheidseffecten volgens de staatssecretaris op lange termijn bezien beperkt konden worden genoemd en gering in omvang waren in vergelijking met de groei van de werkgelegenheid zoals die in de jaren tachtig jaarlijks werd gerealiseerd. Verder werden als overwegingen genoemd de winstnivellerende werking en de diverse door SER en CPB genoemde uitvoeringstechnische en praktische problemen.

Den Broeder heeft in 1992 het plan van Van Elswijk geanalyseerd met behulp van het AMO-K-model<sup>10</sup>. Het voorstel van Van Elswijk is daarin vormgegeven door de invoering van een volksverzekering tegen loonderving, omvattende de huidige AAW, AOW, RWW en het minimumdeel van de WW (en wachtgelden), ZW en VUT, gefinancierd via een heffing op de netto toegevoegde waarde; daarnaast is gerekend met een werkgelegenheidsbonus van f 900 per maand per arbeidsplaats, eveneens gefinancierd uit de netto toegevoegde-waardeheffing. Doorberekening van het voorstel met het AMO-K-model geeft rond het jaar 2000 een maximaal effect op de werkgelegenheid te zien van 255 000 extra arbeidsjaren in het bedrijfsleven. Op termijn loopt dit resultaat iets terug, omdat als gevolg van de daling van de werkloosheid de lonen wat meer stijgen.

<sup>8</sup> L.H.M.Bosch, P.J.van den Noord, J.W.Velthuisen en A. Vos, 'Alternatieve heffingsgrondslagen, werkgelegenheid en inkomensverdeling', publikatiereeks van de Commissie Onderzoek Sociaal Zekerheid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, nr 14, 1988.

<sup>9</sup> Tweede Kamer der Staten Generaal, 'Alternatieve financieringsstelsels sociale verzekeringen', vergaderjaar 1988-1989, 21260, nrs 1 en 2, 1989.

<sup>10</sup> Zie G. den Broeder, 'Homeostatische financiering van de sociale zekerheid', Magnana Mu Publishing & Research, Rotterdam, 1992.

In de CPB-publicatie uit 1994 over de effecten van de verkiezingsprogramma's werd op verzoek van GroenLinks opnieuw aandacht besteed aan een heffing op de netto toegevoegde waarde<sup>11</sup>. De door GroenLinks voorgestelde geleidelijke invoering hield in dat in 1998 een bedrag van ruim f 16 mld werkgeverslasten wordt vervangen door een heffing op de netto toegevoegde waarde. Aangegeven werd dat de werkgelegenheid in de marktsector in 1998 met circa 15 000 arbeidsjaren zou toenemen. Als gevolg van reactievertragingen zou het werkgelegenheidseffect in latere jaren nog wat hoger kunnen zijn.

In een recent rapport<sup>12</sup> bespreekt de OECD de mogelijkheden tot lastenverschuiving van arbeid naar kapitaalinkomen. Geconstateerd wordt dat in sommige landen investeringen minder belast worden dan arbeid, of zelfs gesubsidieerd, waardoor diepte-investeringen, dat wil zeggen investeringen die de kapitaalintensiteit van het productieproces verhogen, worden gestimuleerd. Men merkt op:

' The wave of tax reforms which have taken place in the OECD countries since 1986 has much reduced the extent of special investment allowances and has generally widened the corporate tax base in an appropriate manner. Further reform in the same general direction is possible and desirable in some countries. Yet capital investment improves labour productivity, and thereby influences real wages. The cost of using taxes on investment to replace taxes on labour is therefore that future real wages will be lower. If capital formation yields positive externalities (innovation, human capital formation and increased dynamism in the economy are all suggested by some theories of endogenous economic growth as being side-effects of investment), then there is a real danger of over-taxing the rate of return to investment.'

Behalve vanuit bovengenoemde eerder verschenen rapporten, kan men het voorstel van Van Elswijk ook bezien vanuit het meer theoretisch gefundeerde perspectief van algemeen-evenwichtsmodellen. Die benadering leert dat in een kleine open economie met internationale kapitaalmobiliteit het mobiele kapitaal de belasting op kapitaal kan afwentelen op de immobiele factor arbeid<sup>13</sup>. Razin en Sadka<sup>14</sup> betogen zelfs dat

<sup>11</sup> Centraal Planbureau, 'Vijf verkiezingsprogramma's: economische gevolgen van voorgenomen beleid', Den Haag, 1994, blz. 67.

<sup>12</sup> OECD, 'OECD Jobs study; Evidence and explanations; Part II The adjustment potential of the labour market', Paris, 1994, blz. 252-254.

<sup>13</sup> Dergelijke redeneringen komen ook naar voren in het kader van discussies over een uitruil tussen lasten op arbeid en energieheffingen. Zie bijvoorbeeld Commission of the European Communities, Directorate-General Economic and Financial Affairs, 'Taxation, employment and environment: fiscal reform for reducing unemployment', in *European Economy*, no 56, 1994, blz. 137-177; A.L. Bovenberg and R.A. de Mooij, 'Environmental policy in a small open



een kleine open economie in een wereld met volledige kapitaalmobiliteit optimaal handelt door de marginale lastendruk uitsluitend op de immobiele factor arbeid te leggen. De belasting op kapitaal tast het nettokapitaalrendement aan en leidt tot een vermindering van de kapitaalgoederenvoorraad waardoor het (marginale) nettokapitaalrendement wordt hersteld en de (marginale) arbeidsproductiviteit wordt verlaagd. In zo'n situatie betekent het plan van Van Elswijk dat een expliciete belasting op arbeid vervangen wordt door een impliciete heffing op arbeid, namelijk de vermindering van de arbeidsproductiviteit door kapitaalvlucht. Dus de loonkosten gaan wel omlaag maar tegelijkertijd neemt de marginale produktiviteit van arbeid af, hetgeen tegengestelde effecten heeft op de vraag naar arbeid. Beide effecten kunnen elkaar compenseren zodat de vraag naar arbeid onveranderd blijft, maar onder bepaalde omstandigheden, bijvoorbeeld als er in de uitgangssituatie al sprake was van kapitaalbelasting, kan per saldo een daling van de vraag naar arbeid en de werkgelegenheid optreden.<sup>15</sup>

Deze analyse, die betrekking heeft op een situatie waarin de lonen voor evenwicht op de arbeidsmarkt zorgen, krijgt meer gewicht naarmate de lonen gevoeliger reageren op de vraag- en aanbodoverschotten op de arbeidsmarkt. In de Nederlandse situatie worden de lonen niet door evenwicht op de arbeidsmarkt bepaald maar via onderhandelingen. Dan is van belang welke factoren de loonontwikkeling beïnvloeden. Komt de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit volledig in de lonen tot uitdrukking (zoals in veel econometrische modellen voor de Nederlandse economie geldt) dan kan het werkloosheidsniveau worden verlaagd, omdat de factor arbeid de impliciete belasting via een lagere arbeidsproductiviteit accepteert; althans, voor zolang de lagere werkloosheid geen hogere looneisen uitlokt (het zogenaamde Phillipscurve-effect). Een belangrijke factor bij de loonontwikkeling is ook in welke mate sociale lasten - zowel van werkgevers als van werknemers - worden afgewenteld. Naarmate lagere sociale lasten in lagere loonkosten voor de werkgever tot uiting komen en niet in hogere nettolonen voor de werknemers, zijn de werkgelegenheidseffecten van een lastenverschuiving zoals Van Elswijk voorstelt gunstiger. De conclusie van voorgaande beschouwingen is dat bij het plan van Van Elswijk de reactie van de lonen van doorslaggevende betekenis is. Daarom wordt bij de bespreking hieronder van de uitkomsten van berekeningen met het FKSEC-model nader op de loonontwikkeling

economy with distortionary labor taxes: A general equilibrium analysis', OCfEB Research Memorandum 9304, Erasmus University, Rotterdam, 1993; A.L. Bovenberg, 'Environmental taxes and employment', in *De Economist*, Volume 143, no 2 (May 1995), blz. 111-140.

<sup>14</sup> A. Razin and E. Sadka, 'International tax competition and gains from tax harmonization', Working Paper no 3152, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 1989.

<sup>15</sup> Zie Bovenberg en De Mooij, op.cit., blz. 13-16, die analoge redeneringen in het geval van een uitruil tussen lasten op arbeid en energieheffingen wiskundig uitwerken in een klein algemeen-evenwichtsmodel.

ingegaan en worden ook uitkomsten van het toegepast algemeen-evenwichtsmodel MIMIC besproken.

### **3. Uitvoeringsaspecten van een toegevoegde-waardeheffing**

Van Elswijk stelt voor de sociale premies, zowel van werkgevers als van werknemers, af te schaffen en daarvoor in de plaats een heffing op de *netto* toegevoegde waarde tegen factorkosten in te voeren. Daarnaast wil hij de arbeidskosten verder verlagen door de werkgever voor elke werknemer die hij in dienst heeft een subsidie (bonus) te geven ter compensatie van de werkloosheidsuitkering die daarmee wordt bespaard. Om te voorkomen dat arbeidsintensieve bedrijven bij introductie van het stelsel bevoordeeld worden ten opzichte van kapitaalintensieve bedrijven, stelt hij voor het percentage van de toegevoegde-waardeheffing per bedrijfstak zodanig vast te stellen dat bij de introductie van het stelsel er niet of nauwelijks lastenverschuivingen tussen bedrijfstakken optreden. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op een aantal aspecten die bij uitvoering van het plan van belang zijn.

Bij invoering van een toegevoegde-waardeheffing krijgt men met het probleem te maken dat de netto toegevoegde waarde geen gangbaar bedrijfseconomisch begrip is en dat in de praktijk vaak aansluiting zal moeten worden gezocht bij bestaande fiscale regelingen en begrippen.<sup>16</sup> Daarbij geldt als complicatie dat het fiscale inkomensbegrip afwijkt van het inkomensbegrip uit de Nationale Rekeningen (bijvoorbeeld bij afschrijvingen) hetgeen de analyse van de effecten van een toegevoegde-waardeheffing bemoeilijkt. Een ander probleem is dat in de praktijk soms niet of nauwelijks onderscheid kan worden gemaakt tussen de totstandkoming van inkomen in het productieproces (de toegevoegde waarde) en het ontvangen van inkomen als vermogensbezitter. In CPB werkdocument 11 zijn de belangrijkste problemen hieromtrent verkend en is een schatting gegeven van de verschillen ten opzichte van de theoretische grondslag indien in de praktijk hanteerbare benaderingen worden gezocht. De conclusie is dat de grondslag van de heffing in de praktijk lager zal zijn dan de theoretische grondslag en dat derhalve het heffingspercentage in de praktijk hoger zal moeten zijn om eenzelfde opbrengst te krijgen. Dit element is met name van belang voor de mate waarin de verschillende bedrijfstakken met de toegevoegde-waardeheffing worden belast. In deze notitie wordt met dit aspect alleen rekening gehouden in het geval van de kwartaire sector die net zo behandeld wordt als in de 'aangepaste variant' in CPB

<sup>16</sup> Het voornemen bestaat in Rotterdam een experiment uit te voeren dat hier nader licht op zou kunnen werpen (mededeling van Van Elswijk).

Werkdocument nr 11.<sup>17</sup> Van andere uitvoeringsproblemen is in deze notitie geabstraheerd omdat in het gehanteerde FKSEC-model, met zijn beperkte desaggregatie naar sectoren, effecten van een uitruil tussen heffingsgrondslag en heffingspercentage van ondergeschikte betekenis zijn.

De positie van zelfstandigen verdient apart vermelding daar zij in het voorstel in principe benadeeld worden. Zij profiteren maar in beperkte mate van de premieverlichting en in het geheel niet van de loonsubsidies, maar worden wel onderworpen aan de toegevoegde-waardeheffing. Corrigerende maatregelen om de negatieve inkomenseffecten voor zelfstandigen te beperken zouden een verhoging van de heffing over de toegevoegde waarde noodzakelijk maken. Van dergelijke correcties is bij de berekeningen hieronder afgezien.

Verschillen per bedrijfstak in het percentage toegevoegde-waardeheffing, zoals voorgesteld door Van Elswijk om kapitaalintensieve sectoren niet te benadelen ten opzichte van arbeidsintensieve, zijn strijdig met het principe van gelijke behandeling en technisch moeilijk uitvoerbaar: hoe kan worden voorkomen dat bedrijven zich voordoen als behorend tot een lage tariefgroep? Bij de berekeningen in het navolgende is van dit element van het voorstel van Van Elswijk geabstraheerd.

Met betrekking tot de loonsubsidie (bonus) geeft Van Elswijk niet precies aan welke vorm die subsidie zou moeten krijgen. Een vast bedrag per werknemer lijkt het meest voor de hand te liggen maar geeft waarschijnlijk problemen bij de uitvoering: er kunnen mensen in dienst worden genomen zonder dat zij werken of die meerdere banen hebben. En hoe moet de regeling worden toegepast bij deeltijders? Indien de subsidie naar rato van het aantal uren wordt vastgesteld dreigt de regeling fraudegevoelig te worden doordat het opgegeven aantal gewerkte uren hoger kan zijn dan het feitelijk aantal gewerkte uren. Bij de berekeningen hieronder is ervan uitgegaan dat de subsidie naar rato van het brutoloon wordt vastgesteld. De facto werkt de loonsubsidie dan niet anders uit dan een extra verlaging van de werkgeverspremies.

<sup>17</sup> Omdat het overgrote deel van de produktie in de kwartaire sector uitgevoerd wordt door niet-winstbeogende instellingen wordt ervan uitgegaan dat voor deze instellingen de grondslag voor de heffing op de toegevoegde waarde in de praktijk zal bestaan uit de loonsom en de toegevoegde-waardeheffing zelf. Daarmee blijft de toegevoegde-waardeheffing evenredig aan de loonsom en blijft alleen de lastenvermindering over, waardoor het substitutie-effect tussen arbeid en kapitaal beperkt wordt. De lagere lastendruk op arbeid in de kwartaire sector wordt in dit geval mogelijk gemaakt doordat het kapitaalinkomen in de andere sectoren wordt belast. De resultaten uit CPB Werkdocument 11 geven aan dat dan de werkgelegenheid in de kwartaire sector onveranderd blijft en die uitkomst is verwerkt in de berekeningen met FKSEC.

#### 4. Een kwantitatieve indruk van de macro-economische effecten

Het plan is nader bestudeerd met behulp van het FKSEC-model<sup>18</sup>, het operationele macro-economische model van het CPB, waarin een zestal sectoren wordt onderscheiden. De reden om te kiezen voor een model met slechts een beperkte desaggregatie naar sectoren is dat een meer gedetailleerde analyse van bedrijfstakaspecten al eerder is uitgevoerd ten behoeve van CPB werkdocument 11 en dat uitkomsten daarvan op macro-economisch niveau niet wezenlijk afwijken van die met een model met een kleiner aantal sectoren. Een overweging is ook geweest dat de belangrijkste mechanismen die bij het voorstel van Van Elswijk in het geding zijn macro-economisch van aard zijn, waarbij vooral gedacht moet worden aan de loonontwikkeling en de reactie van de investeringen. Om die reden zijn ook aanvullende analyses verricht met MIMIC, het toegepaste algemeen-evenwichtsmodel van het CPB, dat dezelfde sectorindeling heeft als FKSEC. Voor de onderhavige analyse met het FKSEC-model is ervan uitgegaan dat de bedrijfstakken delfstoffenwinning en exploitatie van onroerend goed (o.a. woningbezit) alsmede de overheid, zijn vrijgesteld van de heffing op de toegevoegde waarde. Een heffing in de bedrijfstak delfstoffenwinning zou namelijk een belangrijke aanslag betekenen op de aardgasbaten van de overheid. De bedrijfstak exploitatie van onroerend goed omvat onder meer de feitelijk betaalde huren en de toegerekende huren op eigen woning bezit en kent niet of nauwelijks werkgelegenheid: voor het plan van Van Elswijk lijkt deze bedrijfstak daarom niet relevant. Een heffing op de toegevoegde waarde bij de overheid tenslotte zou de berekening van overheidsinkomsten en -uitgaven compliceren zonder dat de macro-economische effecten veranderen: er wordt namelijk, zoals gebruikelijk, van uitgegaan dat de werkgelegenheid van de overheid gegeven is (dus niet endogeen verandert als reactie op het plan van Van Elswijk) en dat de hoogte van de heffing op de toegevoegde waarde zo wordt vastgesteld dat het financieringstekort van de overheid initieel onveranderd blijft. De analyse beperkt zich aldus tot de effecten van het plan van Van Elswijk in de zogenaamde internationale en beschutte sectoren, de bouwnijverheid en de kwartaire sector.<sup>19</sup>

Bij volledige invoering van het voorstel van Van Elswijk zou de toegevoegde-waardeheffing f 165 mld moeten opleveren (een heffingspercentage van 45%) om het vervallen van werkgevers- en werknemerspremies alsmede de loonsubsidies (60% van de brutoloonsum na aftrek van werknemerspremies) te financieren. Deze bedragen zijn zodanig groot dat zij ver buiten de range vallen waarbinnen doorgaans wordt gerekend

<sup>18</sup> Centraal Planbureau, 'FKSEC, a macroeconometric model for the Netherlands', Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen, 1992.

<sup>19</sup> Zoals vermeld in de vorige paragraaf, is de kwartaire sector net zo behandeld als in de 'aangepaste variant' in CPB Werkdocument nr 11.

met het FKSEC-model. Het FKSEC-model is door zijn aard niet geschikt voor dergelijke omvangrijke verschuivingen omdat het geldigheidsgebied van de vergelijkingen overwegend lokaal is. Daarom is gekozen voor een bescheidener omvang van de impulsen (zo'n 10% van het oorspronkelijke plan). Bij die omvang van het voorstel ontvangen de sociale fondsen f 7,7 mld minder aan werknemers- en werkgeverspremies en keren zij f 8,8 mld aan loonsubsidies uit ter compensatie van de bespaarde werkloosheidsuitkeringen. Daartegenover ontvangen de sociale fondsen een rijksbijdrage ad f 16,5 mld die gefinancierd wordt door een heffing op de netto toegevoegde waarde van bedrijven. Het percentage voor de toegevoegde-waardeheffing komt daarbij uit op 4,5% en wordt in latere jaren op die waarde gehouden.

De toegevoegde-waardeheffing is verwerkt als een stijging van de kapitaal- en arbeidskosten<sup>20</sup> die op de gebruikelijke wijze, dat wil zeggen afhankelijk van het gewicht van de kostprijzen in de verschillende prijsvergelijkingen, wordt doorberekend in de afzetprijzen. Naarmate ondernemingen kostenstijgingen minder kunnen doorberekenen vanwege concurrentiedruk (bijvoorbeeld bij de uitvoer), komt hun rendementspositie onder druk te staan en zullen de investeringen afnemen. Verder is een aantal definitie-relaties in het model aangepast om ervoor te zorgen dat grootheden als het beschikbaar overig inkomen en het rendement op investeringen op de juiste wijze worden berekend.

Bij de doorrekening van dit pakket maatregelen is ervan uitgegaan dat bij invoering van dit systeem maatschappelijke overeenstemming bestaat over een kostenneutrale overgang. In concreto is verondersteld dat de brutolonen initieel zodanig worden verlaagd dat het koopkrachtvoordeel van de verlaagde werknemerspremies teniet wordt gedaan. Dit betekent ¾% meer loonmatiging dan de loonvergelijking indiceert; in paragraaf vijf wordt in een variant het effect gezien voor het geval die loonmatiging niet optreedt.

<sup>20</sup> De netto toegevoegde waarde bestaat uit de loonsom en het netto overig inkomen. Een heffing op de netto toegevoegde waarde betekent voor ondernemingen dus een opslag op loon- en kapitaalkosten, waarbij met kapitaalkosten bedoeld zijn winst, rente, pacht etc. exclusief afschrijvingen, want het gaat om de *netto* toegevoegde waarde.

De bij deze aannames berekende macro-economische effecten staan in tabel 1.

*Tabel 1 Effecten van gedeeltelijke invoering (f 17 mld) van voorstellen van Van Elswijk, bij kostenneutrale overgang*

	na 4 jaar	na 8 jaar
	mutaties t.o.v. basispad in %	
<b>Prijzen</b>		
Loonsom per werknemer bedrijven <sup>a</sup>	-6,8	-6,3
Particuliere consumptie	-0,5	-0,3
Reële arbeidskosten marktsector <sup>b</sup>	-2,5	-2,3
<b>Volumes</b>		
Particuliere consumptie	-0,1	0,1
Investerings, excl. woningen	0,2	-0,7
Uitvoer goederen, excl. energie	0,3	0,0
Invoer goederen	0,1	-0,1
Productie marktsector <sup>b</sup>	0,2	0,0
Arbeidsproductiviteit marktsector <sup>b</sup>	-0,6	-0,7
	absolute mutaties t.o.v. basispad	
Werkgelegenheid (1000 arbeidsjaren)	32	30
Werkgelegenheid (1000 personen)	38	36
Werkloze beroepsbevolking (1000 personen)	-38	-36
Financieringstekort overheid (% BBP)	0,0	0,0

<sup>a</sup> Inclusief loonsubsidie

<sup>b</sup> Exclusief delfstoffenwinning en exploitatie van onroerend goed

Introductie van het plan van Van Elswijk leidt ertoe dat de loonsom per werknemer in bedrijven fors daalt. Deze daling van de loonsom ontstaat enerzijds doordat de sociale lasten werkgevers dalen, mede vanwege de loonsubsidies, en anderzijds doordat de contractlonen worden gematigd vanwege de verlaagde werknemerspremies. Bijgevolg kunnen de reële arbeidskosten, hier gedefinieerd als loonkostenniveau gedeïfereerd met de prijs van de toegevoegde waarde tegen factorkosten exclusief

heffing, dalen waardoor de werkgelegenheid kan toenemen. Daartegenover staat dat de invoering van de toegevoegde-waardeheffing voor bedrijven een opslag op loonen kapitaalkosten betekent. Omdat de opslag op de loonkosten vanwege de toegevoegde-waardeheffing geringer is dan de daling van de loonsom door de premieverlaging, gaat er per saldo een prijsverlagende invloed van de loonkosten uit. Van de hogere kapitaalkosten gaat daarentegen een prijsverhogende invloed uit. De genoemde reacties treden met enige vertraging op, reden om zowel de effecten in het vierde als in het achtste jaar te presenteren.

In het vierde jaar is de werkgelegenheid ca 32 000 arbeidsjaren hoger maar is de verandering in bestedingen bescheiden. De particuliere consumptie ligt een fractie lager omdat de lagere arbeidsproductiviteit, de tegenhanger van de toegenomen werkgelegenheid, in de lonen wordt doorgegeven. Hierin komt de impliciete belasting op arbeid tot uiting die in paragraaf 2 werd genoemd. Het volume van de uitvoer ligt wat hoger onder invloed van een lichte daling van de uitvoerprijs die de concurrentiepositie doet verbeteren. Per saldo ligt het produktieniveau wat hoger dan in het basispad hetgeen ook meer investeringen uitlokt. Ondanks de invoering van de heffing op de toegevoegde waarde blijft het rendement op investeringen aanvankelijk onveranderd. Dat komt omdat tegenover die heffing een forse daling van de arbeidskosten staat. Die daling van arbeidskosten is zo fors omdat is aangenomen dat de lastenverlichting op arbeid, althans in eerste aanleg, geheel ten goede komt aan de werkgevers. Onder invloed van de gedaalde werkloosheid treedt er echter geleidelijk een stijging van de lonen op waardoor een proces op gang komt waarbij de lastenverlichting op arbeid van werkgevers naar werknemers wordt doorgegeven. Het rendement op investeringen gaat daardoor enigszins dalen. Onder invloed van de hogere lonen gaan de prijzen weer enigszins stijgen en neemt de volumegroei bij de uitvoer weer af. Daardoor verschilt het produktieniveau in het achtste jaar niet meer van het niveau in het basispad. De investeringen liggen dan onder het niveau in het basispad omdat de hogere lonen de rentabiliteit hebben aangetast en vanwege de lagere produktiegroei. Een en ander leidt ertoe dat de aanvankelijke winst aan werkgelegenheid enigszins afneemt tot 30 000 arbeidsjaren (ofwel 36 000 personen) in het achtste jaar, met daartegenover een werkloosheid die 36 000 personen lager ligt. Het plan werkt nagenoeg neutraal uit op het financieringstekort van de overheid.

De zojuist beschreven resultaten van berekeningen met het FKSEC-model worden ondersteund door aanvullende becijferingen met het toegepast algemeen-evenwichts model MIMIC<sup>21</sup>. In dat model worden de lonen bepaald op grond van onderhande-

<sup>21</sup> G.M.M. Gelauff en J.J. Graafland, 'Modelling Welfare State Reform', North Holland, Amsterdam, 1994.

lingen tussen werkgevers en vakbonden en wordt de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit in de lonen doorgegeven. Daarmee wijkt MIMIC dus af van de in paragraaf 2 genoemde algemeen-evenwichtsmodellen waarin de lonen zorgen voor evenwicht op de arbeidsmarkt. Ook MIMIC laat gunstige effecten van het voorstel van Van Elswijk voor de werkgelegenheid zien, waarbij die voor laaggeschoolden relatief het meest stijgt omdat de loonkosten van die groep relatief het sterkst dalen bij premie-reductie. De investeringen komen daarentegen lager uit. Verder leren de berekeningen met MIMIC dat een vergroting van de impulsen (bij bovengenoemde FKSEC-berekeningen is gerekend met 10% van het oorspronkelijke plan van Van Elswijk) niet evenredig meer werkgelegenheidswinst oplevert vanwege toenemende opwaartse druk op de lonen door de daling van de werkloosheid.

## **5. Kanttekeningen**

Bij de berekeningen in de voorgaande paragraaf moet worden bedacht dat daarbij geen rekening is gehouden met een aantal in paragraaf 2 en 3 genoemde problemen die zich bij de uitvoering van het voorstel van Van Elswijk kunnen voordoen (waarderingproblemen, fraudegevoeligheid, ontwijking toegevoegde-waardeheffing door internationale ondernemingen etc.).

Van belang is verder dat in de berekeningen is aangenomen dat de werknemers bij uitvoering van het voorstel van Van Elswijk bereid zijn de contractlonen te matigen naar rato van de daling van de werknemerspremies en dus genoegen te nemen met koopkrachtbehoud. Indien niet aan die veronderstelling is voldaan en slechts van een gedeeltelijke looninlevering sprake is, zullen de effecten op de werkgelegenheid kleiner zijn. In tabel 2 worden de effecten gepresenteerd indien bij invoering van het plan van Van Elswijk de loonontwikkeling op de gebruikelijke wijze verloopt, dat wil zeggen overeenkomstig de loonvergelijking van het model. In eerste aanleg komen de contractlonen dan ca ¾% hoger uit dan in de eerdere berekening.

Als gevolg van de hogere lonen stijgen de prijzen met negatieve gevolgen voor de uitvoer. Het rendement op investeringen ligt nu van meet af aan lager dan in het basispad en dit leidt ertoe, te zamen met het lagere produktieniveau, dat de investeringen duidelijk afnemen. De particuliere consumptie komt hoger uit vanwege het hogere beschikbare looninkomen. De werkgelegenheid ontwikkelt zich door de hogere arbeidskosten minder gunstig dan in de vorige variant. Deze variant illustreert aldus het belang van de wijze waarop bij invoering van het plan van Van Elswijk de lastenverdeling tussen werkgevers en werknemers plaatsvindt. Naarmate werknemers meer van de voordelen van de lastenverlichting op arbeid opeisen zijn de te verwachten werkgelegenheidseffecten minder positief.



Tabel 2 *Effecten van gedeeltelijke invoering (f 17 mld) van voorstellen van Van Elswijk; aangepaste variant met minder contractloonmatiging*

	na 4 jaar	na 8 jaar
	mutaties t.o.v. basispad in %	
Prijzen		
Loonsom per werknemer bedrijven <sup>a</sup>	-6,1	-5,8
Particuliere consumptie	-0,2	0,0
Reële arbeidskosten marktsector <sup>b</sup>	-2,1	-1,9
Volumes		
Particuliere consumptie	0,4	0,5
Investerings, excl. woningen	-0,1	-0,9
Uitvoer goederen, excl. energie	0,1	-0,3
Invoer goederen	0,2	0,0
Productie marktsector <sup>b</sup>	0,2	0,1
Arbeidsproductiviteit marktsector <sup>b</sup>	-0,5	-0,5
	absolute mutaties t.o.v. basispad	
Werkgelegenheid (1000 arbeidsjaren)	28	24
Werkgelegenheid (1000 personen)	34	30
Werkloze beroepsbevolking (1000 personen)	-34	-31
Financieringstekort overheid (% BBP)	0,1	0,1

<sup>a</sup> Inclusief loonsubsidie

<sup>b</sup> Exclusief delfstoffenwinning en exploitatie van onroerend goed

Voorts moet worden aangetekend dat modelberekeningen geen recht doen aan de mogelijke differentiatie van de effecten tussen afzonderlijke bedrijven als gevolg van verschillen in arbeidsintensiteit. Hierbij dient overigens te worden opgemerkt, zoals in CPB werkdocument 11 al werd gesignaleerd,<sup>22</sup> dat niet zonder meer geldt dat introductie van een toegevoegde-waardeheffing vooral de kapitaalintensieve bedrijfstakken treft en de arbeidsintensieve ontlast. De reden is dat niet de kapitaalinzet zelf de belastinggrondslag is, maar de aan het kapitaal toevallende beloning. De heffing treft dus vooral de rente- en winstintensieve bedrijfstakken: bedrijfstakken met een relatief lage arbeidsinkomensquote gaan meer betalen en die met een relatief hoge arbeidsinkomensquote minder. Zo zullen bijvoorbeeld de eindproduktenchemie en de aardolie-industrie relatief zwaar worden getroffen door de invoering van de nieuwe heffing. In zoverre met name rente- en winstintensieve bedrijven van belang zijn voor hoogwaardige arbeidsplaatsen, innovatie en export, zullen deze aspecten – en Nederland als vestigingsplaats voor dergelijke bedrijven – door de introductie van een toegevoegde-waardeheffing in het gedrang komen. Aldus bestaat het risico dat de gepresenteerde cijferingen een te optimistisch beeld geven. Indien de toegevoegde-waardeheffing per bedrijfstak zo wordt vastgesteld dat initieel geen lastenverschuivingen tussen bedrijfstakken optreden, zoals Van Elswijk voorstelt maar waarvan bij de cijferingen is geabstraheerd,<sup>23</sup> zullen de arbeidskosten gemiddeld genomen minder kunnen dalen waardoor de positieve effecten op de werkgelegenheid ook geringer zullen zijn.

Behalve over de effecten die optreden bij de invoering van het systeem van Van Elswijk kan men ook kijken naar de eigenschappen van het systeem na invoering. Bij het Plan van Van Elswijk heeft een daling van de werkgelegenheid nauwelijks gevolgen voor de overheidsfinanciën omdat tegenover de hogere uitkeringslasten een beperking van de loonsubsidie staat: een punt dat door Van Elswijk sterk wordt benadrukt. Dit geldt overigens alleen indien het ontslag van een werknemer niet gepaard gaat met een daling van de netto toegevoegde waarde, want anders daalt uiteraard de opbrengst van de toegevoegde-waardeheffing. Spiegelbeeld hiervan is dat een dergelijke werkgelegenheidsdaling voor bedrijven een veel geringere rendementsverbetering impliceert dan in het huidige systeem; hierin komt de eerder aangeduide winstnivellerende werking van het systeem tot uiting.

Verder stelt Van Elswijk dat bij het door hem bepleite systeem de gevolgen van conjuncturele fluctuaties voor de werkgelegenheid beperkter zullen zijn dan bij het huidige systeem omdat een afname van de toegevoegde waarde voor een belangrijk deel door een lagere heffing op die toegevoegde waarde wordt gecompenseerd. Daarbij

<sup>22</sup> Op. cit., blz. 9-10.

<sup>23</sup> Zie paragraaf 3.

moet worden opgemerkt dat het in dat geval de overheid is die het gelag betaalt: de verminderde opbrengst van de toegevoegde-waardeheffing zal ongunstig uitwerken op het overheidstekort en zal aanleiding kunnen zijn tot lastenverhoging dan wel bezuinigingen. Overigens zou ook bij de huidige financieringswijze van de sociale verzekeringen de overheid desgewenst een dempende invloed uit kunnen oefenen op de conjunctuurbeweging door het constant houden van de sociale-verzekeringspremies en het toelaten van overschotten en tekorten bij de fondsen. Kortom, betreft men de overheidsfinanciën in het beeld, dan is het niet zo vanzelfsprekend dat het door Van Elswijk voorgestelde systeem beter bestand is tegen conjuncturele fluctuaties dan het huidige systeem. Het is niet zonder meer duidelijk of de verhoging van de heffing op de toegevoegde waarde bij het systeem van Van Elswijk de werkgelegenheid meer of minder zal schaden dan de verhoging van de premiedruk op het premieplichtig loonen uitkeringsinkomen bij het huidige systeem.

## 6. Conclusies

De voorstellen van Van Elswijk om middels een andere heffingsgrondslag voor de sociale verzekeringen en loonsubsidies de arbeidskosten te verlagen hebben naar verwachting gunstige effecten voor de werkgelegenheid. De introductie van de netto toegevoegde waarde als grondslag voor een nieuwe heffing is echter niet zonder problemen: operationalisering zal in de praktijk moeilijk blijken en ertoe leiden dat de feitelijke opbrengst achterblijft bij de theoretische. Differentiatie van het heffingspercentage naar bedrijfstakken kan die uitvoeringsproblemen nog vergroten.

Een belangrijke bron van onzekerheid omtrent de effecten ligt in de wijze waarop de lastenverschuiving de loonontwikkeling beïnvloedt. Naarmate de werknemers (direct of op termijn) meer van de lastenverlichting op arbeid voor zichzelf opeisen, zullen de gevolgen voor de werkgelegenheid bescheidener zijn en de risico's van lagere rendementen en lagere investeringen groter zijn.

Verder zijn er met het voorstel in originele vorm enorme bedragen gemoeid die de onzekerheden omtrent de te verwachten effecten groot maken.

Voorts zij erop gewezen dat bij de kwantitatieve analyse geen rekening kon worden gehouden met mogelijkheden die er zijn om de toegevoegde-waardeheffing te ontlopen, hetzij (fraude) door toegevoegde waarde buiten de boeken te houden,<sup>24</sup> hetzij (bij internationale ondernemingen) door toegevoegde waarde in het buitenland te laten neerslaan.

Tenslotte is gereede twijfel op zijn plaats omtrent een aantal gunstige eigenschappen die aan het door Van Elswijk bepleite financieringsmodel worden toegedicht. Zo is het

<sup>24</sup> Daar staat tegenover dat 'zwart werken' vanwege de lagere sociale premies en de loonsubsidies relatief minder aantrekkelijk wordt.

waarschijnlijk dat conjunctuurgolven sterker dan momenteel het geval is tot uiting komen in fluctuaties in het overheidstekort. Niet duidelijk is hoe de overheid in de visie van Van Elswijk daarop zou moeten reageren. Voor zover de overheid reageert door het heffingspercentage op de toegevoegde waarde te variëren is niet zonder meer duidelijk of investeringen en werkgelegenheid niet evenzeer of zelfs sterker met de conjunctuur zullen fluctueren als in het huidige stelsel het geval is.

## **Alternative funding of the social security system: the Van Elswijk proposal**

### *Abstract*

Under the current system of social security contributions in The Netherlands a decrease in employment leads to higher social security contributions which raise labour costs and hence reduce employment even further. To prevent this vicious circle Van Elswijk proposes to broaden the base for social security contributions from the wage bill to net value added. Furthermore he suggests to give a subsidy to the employers for every employee they engage. This working paper analyzes the effects of such a change in the funding of the social security system. It is found that introduction of a levy on net value added and decreasing the social security contributions accordingly, lowers real labour costs and increases employment: implementing the Van Elswijk proposal for  $f$  17 bln in social security contributions raises employment after 8 years with 30 000 labour years. However, introduction of the levy on net value added is hampered by the fact that net value added is not an accepted business concept and in practice has to fit in the existing fiscal regulations and concepts. A major source of uncertainty as to the effects on employment is the reaction of wages to the change in funding of social security. The more employees demand a share of the reduced labour costs, immediately or on longer term, the more modest the effects on employment will be and the larger the risks of lower profitability and lower investment.