

Alternatieve heffingsgrondslagen

Het stelsel van sociale verzekeringen stond in het afgelopen decennium regelmatig ter discussie. Het ging daarbij met name om de negatieve werkgelegenheidseffecten die het stelsel zou hebben. Om deze effecten te beperken zijn voorstellen gedaan voor een andere wijze van premieheffing, die recht zou doen aan de gedachte dat de sociale verzekeringen niet moeten bestaan uit individuele verzekeringen, maar uit een maatschappelijke inkomensherverdeling. In dit artikel worden de consequenties van drie alternatieve heffingsgrondslagen doorgerekend. Een heffing over de toegevoegde waarde heeft de gunstigste gevolgen heeft voor de werkgelegenheid en de produktie, maar is ongunstig voor het overheidstekort en de winstgevendheid van bedrijven.

DRS. L.H.M. BOSCH – DRS. P.J. VAN DEN NOORD –
DRS. J.W. VELTHUIJSEN – DRS. A. VOS*

Er zijn aanwijzingen dat het huidige sociale-verzekeringstelsel een negatieve invloed heeft op de werkgelegenheid¹. De premieheffing vindt plaats over de beloning van de produktiefactor arbeid. Andere produktiefactoren worden niet belast. Arbeidsintensieve bedrijfstakken worden derhalve zwaarder belast dan kapitaalintensieve bedrijfstakken². Premiedrukverschillen (gemeten in termen van toegevoegde waarde) tussen bedrijfstakken worden weliswaar niet alleen door verschillen in arbeidsintensiteit bepaald, maar deze factor is wel de belangrijkste³.

Als gevolg van deze eenzijdige belasting heeft de sterke stijging van de sociale lasten van de afgelopen jaren geleid tot het relatief duurder worden van arbeid ten opzichte van kapitaal. Dit prijsverhogende effect zou een negatieve invloed hebben op de werkgelegenheid. Er wordt hierbij nogal eens gewezen op een vicieuze cirkel ten nadele van de produktiefactor arbeid⁴. De stijgende premielasten doen de prijs van arbeid toenemen, waardoor er uitstoot plaatsvindt. Hierdoor neemt de werkloosheid toe met als gevolg dat de sociale-verzekeringsuitgaven stijgen en dientengevolge ook de premies weer moeten worden verhoogd.

Bovendien heeft een accentverschuiving plaatsgevonden door het opnemen van solidariteitselementen in de werknemersverzekeringen en door de invoering van een aantal volksverzekeringen. Sociale verzekeringen hebben in toenemende mate het karakter van algemene voorzieningen gekregen en worden meer en meer als een verworven recht beschouwd dat op één lijn staat met het recht op onderwijs of op veiligheid. In deze opvatting ligt het voor de hand om de sociale verzekeringen uit de algemene middelen te financieren. Dit betekent een fiscalisering van het huidige stelsel: de premieheffing wordt geïntegreerd in de belastingheffing. Het directe verband tussen de premie die iemand betaalt en de uitkering waarop aanspraak kan worden gemaakt, wordt dan losgelaten⁵.

In de discussie is een aantal alternatieve financieringswijzen naar voren gebracht waarvan wordt verwacht dat zij de negatieve werkgelegenheidseffecten tegengaan. De produktiefactor arbeid zou door deze alternatieven minder zwaar worden belast, waardoor de werkgelegenheid wordt bevorderd en de werkloosheid afneemt. De alternatieven kenmerken zich voorts door een verbreding van de huidige heffingsgrondslag en zouden aldus ook bijdragen tot een betere betaalbaarheid van het stelsel. Drie alternatieven worden veelvuldig genoemd⁶:

* De auteurs zijn werkzaam bij SEO, Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam. Het artikel is gebaseerd op hun rapport *Alternatieve heffingsgrondslagen, werkgelegenheid en inkomensverdeling*, COSZ, Den Haag, 1988. De auteurs danken J.S. Cramer voor zijn commentaar.

1. SER, *Advies sociaal-economisch beleid op middellange termijn 1986-1990*, rapport nr. 86/10, Den Haag, 1986.

2. Hierop is in het verleden al veelvuldig gewezen door Douben; zie bij voorbeeld, N.H. Douben, *Sociale premiedruk; een gevarieerde last*, *Sociaal Maandblad Arbeid*, 1976, nr. 7/8.

3. Zie bij voorbeeld J.B.M. Pierik, *De toegevoegde waarde als heffingsgrondslag voor de sociale verzekeringen*, *ESB*, 29 augustus 1984.

4. Hierop wordt bij voorbeeld gewezen door de SER, op.cit. Zie ook N.H. Douben, *Sociale zekerheid, een economische benadering*, Leiden/Antwerpen, 1979.

5. Zie bij voorbeeld D.A. Albrechtse, *Fiscalisering van sociale premies*, *ESB*, 28 maart 1984, en L. van Heden, *Herfinanciering van de sociale zekerheid via de toegevoegde waarde*, *Maandschrift Economie*, 1982, nr. 10.

6. Zie, naast eerder aangehaalde literatuur, onder meer H. Deleeck, *De financieringswijze van de sociale zekerheid en haar weerslag op de werkgelegenheid*, *Sociaal Maandblad Arbeid*, 1984, nr. 2; Commissie Oort, *Zicht op eenvoud*, Rapport van de commissie tot vereenvoudiging van de loonbelasting en de inkomstenbelasting, Ministerie van Financiën, Den Haag, 1986; J. Peeters, *Alternatieve financieringswijzen voor de sociale zekerheid en hun neerslag op de werkgelegenheid: empirische aanduidingen*, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 1984, nr. 11/12.

- bruto of netto toegevoegde waarde als heffingsgrondslag. Dit is een belasting van de productie die niet alleen drukt op de produktiefactor arbeid maar ook op de produktiefactor kapitaal;
- de btw als heffingsgrondslag. De btw is een algemene verbruiksbelasting. Het alternatief van een opslag op het bestaande btw-tarief betekent een extra belasting van de consument;
- een integratie van de premieheffing in de loon- en inkomstenbelasting.

Al deze alternatieven sluiten aan bij bovengenoemde fiscaliseringsgedachte. Het tweede alternatief heeft betrekking op een integratie in de indirecte belastingen, het derde alternatief op een integratie in de directe belastingen. In het eerste alternatief wordt de premieheffing weliswaar niet geïntegreerd in bestaande belastingen, maar wordt wel aangesloten bij fiscalisering; alleen dient hiervoor een nieuwe belasting geïntroduceerd te worden⁷.

Momenteel bestaat er (nog) grote onduidelijkheid over de mogelijke effecten van een overgang op een andere heffingsgrondslag. Er heeft in Nederland weinig onderzoek plaatsgevonden op het terrein van alternatieve heffingsgrondslagen. Bovendien beperkte dit onderzoek zich veelal tot partiële effecten. De integrale effecten bleven meestal buiten beschouwing. Een uitzondering is de recente studie van het CPB waarin met behulp van een bedrijfstakkenmodel de consequenties zijn onderzocht van een verbreding van de heffingsgrondslag van de werkgeverspremies voor de volksverzekeringen (AKW, AAW en AWBZ) tot de netto toegevoegde waarde tegen factorkosten van bedrijven en overheid⁸. Het CPB voorziet in 1990, vier jaar na ingang van de nieuwe heffingsgrondslag, extra werkgelegenheid bij bedrijven van bijna 50.000 arbeidsjaren (1,2%).

In dit artikel worden drie alternatieve heffingsgrondslagen doorgerekend. Eerst wordt wat dieper op deze grondslagen ingegaan. Vervolgens wordt de wijze van doorberekening besproken, waarna de resultaten aan de orde komen. Ten slotte worden bij deze resultaten nog enige kanttekeningen geplaatst.

Drie alternatieve heffingsgrondslagen

De toegevoegde waarde

Het gebruik van de netto toegevoegde waarde tegen factorkosten, dat is de loonsom en het overig inkomen, als heffingsgrondslag betekent een verbreding van de huidige heffingsgrondslag met het overige inkomen⁹.

Tabel 1 geeft voor het jaar 1985 ramingen van de toegevoegde waarde en het premieplichtig inkomen voor de kapitaalintensieve sectoren, de arbeidsintensieve sectoren en het totaal van bedrijven. Uit deze tabel kan worden afgeleid dat uitbreiding tot de hele toegevoegde waarde de premiebasis met bijna 30% zou vergroten. In 1985 bedroegen de betaalde premies f 84,2 mrd., waarvan bijna f 59 mrd. uit het bedrijfsleven (exclusief energie en woningbezit). Het laatstgenoemde bedrag bestond voor f 25 mrd. uit premies werknemersverzekeringen; de premies volksverzekeringen waren f 34 mrd.

Een opvallend gegeven in tabel 1 is dat de premiedruk in de kapitaalintensieve sectoren groter is dan in de arbeidsintensieve sectoren. Dit lijkt in strijd met de eerder vermelde opvatting dat het huidige stelsel arbeidsintensieve sectoren relatief zwaar belast in vergelijking tot kapitaalintensieve sectoren. Het zou echter beter zijn om niet arbeidsintensieve en kapitaalintensieve sectoren te vergelijken, maar sectoren met een hoge arbeidsinkomensquote en een lage arbeidsinkomensquote (aiq). Immers, er wordt niet over de arbeidsinzet premie geheven, maar over de

Tabel 1. Toegevoegde waarde, premies sociale verzekeringen en premiedruk naar sectoren, 1985, in mrd. gl.

	Kapitaal- ^a intensieve sectoren	Arbeids- ^b intensieve sectoren	Bedrijven ^c
Toegevoegde waarde	97,2	144,5	241,7
Totale arbeidskosten ^d	79,7	125,8	205,5
Premieplichtig inkomen ^d			
- volksverzekeringen	77,9	110,3	188,2
- werknemersverz.	49,0	70,3	119,3
Premies soc. verz. ^d , wv.	24,4	34,2	58,6
- volksverz.	14,0	19,8	33,8
- werknemersverz.	10,3	14,4	24,8
Premiedruk ^e	0,25	0,24	0,24
Premieplichtig inkomen als quote van de arb.kosten	0,98	0,88	0,92
Arbeidsinkomensquote	0,82	0,87	0,85
Premievoet	0,31	0,31	0,31

a. Landbouw, nijverheid en transport en communicatie, exclusief bouwrijverheid en energie.

b. Diensten, exclusief transport en communicatie en woningbezit, en bouwrijverheid.

c. Exclusief woningbezit en energie.

d. Inclusief zelfstandigen.

e. Premiedruk = (premieplichtig inkomen/totale arbeidskosten) x arbeidsinkomensquote x premievoet.

Bron: ramingen SEO. Het onderscheid tussen kapitaal- en arbeidsintensieve sectoren is gebaseerd op P.J. van den Noord, *De groei van de arbeidsproductiviteit in Nederland*, SEO, 1984.

beloning van arbeid. Niet alle arbeidsintensieve sectoren kennen een hoge aiq. Het bank- en verzekeringswezen heeft bij voorbeeld in 1985 een aiq van 52,5%. Hierdoor kan de gemiddelde premiedruk in arbeidsintensieve sectoren lager uitvallen dan in kapitaalintensieve sectoren, die immers ook een aantal sectoren omvatten met een hoge aiq, zoals de textiel-, kleding-, leder- en schoenindustrie (aiq 94,5% in 1985)¹⁰.

De btw

Het is mogelijk de huidige btw-tarieven te verhogen en de extra opbrengsten als rijksbijdragen terecht te laten komen bij de sociale-verzekeringfondsen. De btw heeft, evenals de heffing op de toegevoegde waarde, een neutrale heffingsgrondslag. Beide heffingsvormen hebben geen directe invloed op de relatieve prijzen van de produktiefactoren arbeid en kapitaal.

7. Overigens worden in de literatuur ook wel andere alternatieven naar voren gebracht, zoals bij voorbeeld:

- de afschaffing van de premie-inkomensgrenzen; zie SER, op. cit., 1986;

- een belasting van de produktiefactor energie, zie J.M. Stroeken, *De financieringsgrondslag van de sociale zekerheid als sturingselement in het werkgelegenheidsbeleid*, *Maandschrift Economie*, 1983, nr. 10.

- een belasting van het winstinkomen, zie Th. van de Klundert en P. Peters, *Heffingsgrondslagen voor premies sociale verzekering en werkloosheid: een macro-analyse op basis van een anticipatiemodel met hoeveelheidsrantsoenering*, Research Memorandum 8508, Economisch Instituut, Katholieke Universiteit Nijmegen, 1985.

8. CPB, *Effecten op de werkgelegenheid door verandering van de heffingsgrondslag van sociale verzekeringspremies*, werkdocument nr. 11, Den Haag, 1986.

9. Tegenover de uitbreiding van de huidige heffingsgrondslag met andere componenten staat een beperking, omdat de sociale-zekerheidsuitkeringen niet meer tot de nieuwe grondslag behoren. Eenvoudigheidshalve is verondersteld dat bij de vervangende heffingsgrondslag een zelfde bedrag wordt afgedragen door uitkeringsgerechtigden zij het onder een andere noemer, namelijk als een inkomensoverdracht aan het rijk.

10. Dit argument wordt ook door het CPB genoemd; zie CPB, op. cit.

Tabel 2. Verdeling van finale bestedingen over bestemmings- en herkomstcategorieën in 1983, in mrd. gld. en in procenten (tussen haakjes)

Herkomst	Kapitaal-intensieve sectoren	Arbeids-intensieve sectoren	Invoer	Indirecte belasting ^a	Totaal ^b
Bestemming:					
Consumptie van gezinnen	52,3 (22,5)	119,4 (51,3)	37,3 (16)	23,7 (10,1)	232,7 (100)
Bruto investeringen in vaste activa door bedrijven	8,7 (14,5)	29,3 (49)	15,8 (26,4)	6 (10)	59 (100)
Uitvoer	76,2 (80)	28,1 (12,8)	15,1 (6,9)	0,7 (0,3)	220,1 (100)
Totaal ^c	237,2 (46,2)	176,8 (34,5)	68,2 (13,3)	30,4 (5,9)	512,6 (100)

a. Exclusief niet aan kopers toegerekend.

b. Exclusief bestedingen bij de overheid.

c. Exclusief materiële bestedingen door de overheid en exclusief voorraadvorming.

Een nadeel van premieheffing via de btw is de mogelijk verstoring van het internationale handelsverkeer. Btw wordt geheven in het land van bestemming van de goederen en diensten. Dit impliceert dat ingevoerde goederen en diensten in ons land worden belast, terwijl de btw op de uitgevoerde goederen aan de grens wordt gerestitueerd. Indien de btw-tarieven in Nederland worden verhoogd, zullen buitenlandse leveranciers in Nederland in een nadeliger concurrentiepositie belanden; hun btw neemt toe, maar zij ontvangen geen soelaas in de vorm van lagere sociale premies. Het omgekeerde geldt voor Nederlandse exporteurs: de werkgeversbijdragen vervallen, waardoor de loonkosten ten opzichte van het buitenland dalen, maar daar staat geen extra btw-plicht tegenover¹¹.

Op grond van het bovenstaande wordt verwacht dat overgang op premieheffing via de btw ingrijpende gevolgen zal hebben voor de sectorstructuur in Nederland. Het zal duidelijk zijn dat de prijzen van de binnenlandse afzet stijgen maar de exportprijzen dalen. Sectoren met een relatief sterke internationale gerichtheid worden hierdoor bevoordeeld ten opzichte van de op het binnenland georiënteerde sectoren. Het is in dit verband van belang dat de internationaal georiënteerde sectoren tevens de relatief kapitaalintensieve sectoren zijn.

Illustratief is tabel 2, die een overzicht geeft van de herkomst en de bestemming van de finale bestedingen in Nederland (in 1983, exclusief overheidsbestedingen). Van iedere gulden die door Nederlandse gezinnen wordt geconsumeerd, komt f 0,10 via indirecte belastingen terecht bij de fiscus, f 0,16 vloeit direct toe aan het buitenland, f 0,23 wordt besteed bij de internationaal georiënteerde/kapitaal-intensieve sectoren en het gros ten slotte, f 0,51, wordt besteed bij de binnenlands georiënteerde/arbeidsintensieve sectoren. Voor de bruto investeringen in vaste activa is het beeld globaal hetzelfde, zij het dat de invoerquote aanmerkelijk groter is (26% in plaats van 16%). Van iedere gulden uitvoer komt echter slechts f 0,003 bij de fiscus terecht, terwijl de verdeling over invoer (= doorvoer), kapitaalintensieve en arbeidsintensieve sector luidt: f 0,07, f 0,80 (!) en f 0,13.

Het belastbaar loon

Als heffingsgrondslag voor de loon- en inkomstenbelasting dient het belastbaar inkomen. Dit verschilt van de huidige grondslag van de premieheffing volksverzekeringen, die gelijk is aan het belastbaar inkomen plus de (per saldo) betaalde premies AOW/AWW. Tabel 3 biedt enig inzicht in de grootte van het belastbare inkomen van een modale

Tabel 3. Het belastbaar inkomen voor een modale werknemer met standaard aftrekposten in 1985, in gld.

Bruto inkomen	40.000
ZW/WW-premies 3,8% over 40.000	- 1.520
WAO-premie 16% over (40.000-23.751)	-2.600
ZFW-premie 4,6% over 40.000	+1.840
Reiskostenforfait en 4%-regeling	-1.000
	36.720
AOW/AWW- premies 13,1% over 36.720	-4.810
Belastbaar inkomen	31.910

Bron: Rapport Commissie Oort, 1986, blz. 32.

werknemer en in de wijze waarop het belastbaar inkomen kan worden afgeleid uit het bruto inkomen.

Er zij nogmaals op gewezen dat de loon- en inkomstenbelasting een directe belasting is. Het onderhavige alternatief verschilt in dit opzicht dus van het toegevoegde-waarde-alternatief en het btw-alternatief, die beide betrekking hebben op een indirecte belasting. Dit onderscheid speelt een rol bij de loonvorming: een verhoging van de directe belastingen leidt rechtstreeks tot loonstijging, terwijl een verhoging van de indirecte belasting langs een omweg, via de prijzen, tot een loonstijging leidt.

Doorgerekende varianten

Gebruikte modellen

De beoogde verandering van de heffingsgrondslag van sociale-verzekeringspremies heeft niet alleen directe (of partiële) effecten, bij voorbeeld op de loonkosten van bedrijven. Er zijn daarnaast ook indirecte effecten, als gevolg van afwenteling van premies en belastingen in de lonen en de prijzen. De integrale effecten zijn de som van de directe en de indirecte effecten.

De integrale effecten kunnen alleen worden vastgesteld met behulp van een empirisch macro-economisch model. Liefst is dit een model met verscheidene sectoren, onderscheiden naar de gevoeligheid voor internationale concurrentie en naar de relatieve kapitaal- en arbeidsintensiteit van de productie. De verwachting is immers dat de verandering van de heffingsgrondslag vooral de werkgelegenheid in de relatief arbeidsintensieve sectoren positief beïnvloedt terwijl negatieve effecten zich, middels wijzigingen in de internationale concurrentiepositie, zullen concentreren in de relatief kapitaalintensieve exporterende sectoren. SECMON-D is een model dat het mogelijk maakt deze aspecten in beschouwing te nemen. Bovendien kunnen met dit model de effecten van alternatieve heffingsgrondslagen op productie, inflatie, werkgelegenheid en andere kerngegevens worden geraamd. Naast macro-economische kerngegevens gaat het daarbij om kerngegevens voor achttien bedrijfstakken¹².

11. Een ander aspect dat aandacht verdient is dat de overheid en sommige bedrijfstakken, zoals de transport- en communicatiesector (PTT) en de medische diensten, thans geheel zijn vrijgesteld van btw-plicht; voor deze sectoren geldt dus een nul-tarief. Bij de berekeningen is verondersteld dat de overheid wel, maar deze bedrijfstakken niet zijn vrijgesteld van de btw-opslag uit hoofde van de premieheffing voor de sociale verzekeringen!

12. SECMON-D is een nadere detaillering van SECMON-C, dat werd geconstrueerd in het begin van de jaren tachtig in het kader van de Brede Maatschappelijke Discussie over het Energiebeleid. Zie W. Driehuis, E.C. van Ierland en P.J. van den Noord, Toekomstscenario's in discussie, ESB, 10 augustus 1983.

SECMON-D geeft geen informatie over de personele inkomensverdeling, dat wil zeggen de frequentieverdeling van individuen over inkomensklassen. Daarvoor is een apart model ontwikkeld, SHIVA genaamd, dat uit door SECMON-D gegenereerde gegevens de personele inkomensverdeling per bedrijfstak (en dus ook op macro-niveau) afleidt. In SHIVA worden zestig loonklassen onderscheiden, overeenkomstig de *Sociaal-economische maandstatistiek* van het CBS. Er vindt een berekening plaats van premieplichtig, belastbaar en besteedbaar loon per loonklasse. Op deze wijze wordt rekening gehouden met franchises, premie-inkomensgrenzen en schijven.

Veronderstellingen

Invoering van een alternatieve heffingsgrondslag heeft het karakter van een ruil. De huidige werkgeversbijdragen verdwijnen en daarvoor komt iets in de plaats. De heffingsbedragen worden geïnd door de sector rijk en overige publiekrechtelijke lichamen (opl) en als rijksbijdragen overgemaakt aan de sector sociale verzekeringen.

Bij de vaststelling van de hoogte van de heffings- of opslagpercentages is uitgegaan van budgetneutraliteit voor de sociale verzekeringssector, hetgeen inhoudt dat de heffing of opslag ex post hetzelfde bedrag opbrengt als de premievermindering groot is. Het heffings- of opslagpercentage is dus zodanig gekozen dat de sociale-verzekeringsector een sluitende exploitatierekening heeft¹³. Er is gekozen voor een geleidelijke inwerkingtreding van de nieuwe heffingsgrondslag vanaf 1987. In 1987 worden de werkgeversbijdragen nog voor slechts 25% door een andere heffing vervangen. Dit percentage loopt met telkens 25 per jaar op tot 100 in 1990, en blijft daarna gelijk.

Van het toegevoegde-waarde-alternatief zijn twee varianten doorgerekend:

- vervanging van de werkgeverspremies voor de volksverzekeringen door een heffing op de netto toegevoegde waarde (hnt₁);
- vervanging van de werkgeverspremies voor de volks- en werknemersverzekeringen door een heffing op de netto toegevoegde waarde (hnt₂).

De heffing over de toegevoegde waarde is uniform voor alle bedrijfstakken, inclusief overheid.

Ook van het btw-alternatief zijn twee varianten doorgerekend:

- vervanging van de werkgeverspremies voor de volksverzekeringen door een opslag op de btw (btw₁);
- vervanging van de werkgeverspremies voor de volks- en werknemersverzekeringen door een opslag op de btw (btw₂).

De opslag op de btw is uniform voor beide bestaande tarieven.

Tabel 4. Heffings- en opslagpercentages in de verschillende alternatieven

	1990	2000
Heffingspercentages ^a :		
Hnt ₁	6,5	4,5
Hnt ₂	12	9
Opslagpercentages ^b :		
Btw ₁	7,5	8
Btw ₂	13,5	14
Opslagpercentages ^c :		
Gec	7	6,5

a. Over de toegevoegde waarde.

b. Op de btw-tarieven.

c. Op de tarieven loon- en inkomstenbelasting.

De integratie in de loon- en inkomstenbelasting is maar op één manier doorgerekend:

- een uitbreiding van de variant btw₁ met een integratie van de werknemerspremies voor de volksverzekeringen in de loon- en inkomstenbelasting. Deze variant wordt hierna aangeduid als gecombineerde variant (gec).

In tabel 4 is aangegeven welke heffings- en opslagpercentages nodig zijn in de verscheidene varianten. De heffing over de toegevoegde waarde bedraagt in het jaar 2000 4,5 tot 9%, afhankelijk van de gekozen variant. De benodigde opslag in het jaar 2000 op de btw varieert van 8 tot 14%, waardoor het algemene btw-tarief 28% respectievelijk 34% zou gaan bedragen.

De resultaten

Macro-economische resultaten

De macro-economische resultaten zijn weergegeven in tabel 5 en zijn uitgedrukt in afwijkingen ten opzichte van een hier niet nader toegelichte centrale projectie. Uit tabel 5 blijkt dat:

- de loonkosten per werknemer in de toegevoegde-waardevarianten sterker dalen dan in de overige varianten;
- de inflatie in de toegevoegde-waardevarianten vermindert en in de overige varianten toeneemt;
- de productie in de toegevoegde-waardevarianten toeneemt en in de overige varianten afneemt.

Deze uitkomst is illustratief voor het verschil in karakter tussen de eerste twee alternatieven. In de btw-varianten (en in de gecombineerde variant) heeft de opslag op de btw een prijsverhogende invloed op de binnenlandse finale bestedingen, waaronder de particuliere consumptie. Verondersteld is dat de prijsverhoging van consumptiegoederen wordt afgewenteld in de bruto lonen. Dit afwentelingseffect wordt onvoldoende gecompenseerd door de verlaging van de loonkosten door de afschaffing van de werkgeversbijdragen. Dientengevolge nemen in de btw-varianten de prijzen van de binnenlandse finale bestedingen toe, terwijl de volumes van deze bestedingen afnemen. Het uitvoervolume neemt toe, maar onvoldoende om de afneming van de binnenlandse finale bestedingen te compenseren. Een negatief bestedingseffect is het gevolg.

In tegenstelling tot in de andere varianten is in de toegevoegde-waardevarianten de verlaging van de loonkosten wel toereikend om het prijsverhogende effect van de heffing te compenseren, zodat er per saldo van een prijsdaling sprake is. Deze brengt een toeneming van de finale bestedingen teweeg: in de toegevoegde-waardevarianten doet zich een positief bestedingseffect voor.

In alle varianten neemt het uitvoervolume toe. In de btw-varianten en in de gecombineerde variant wordt de export niet extra belast. In de toegevoegde-waardevarianten daarentegen geldt de heffing ook voor de export. Hierdoor zou men in de btw-varianten een gunstiger uitvoerontwikkeling verwachten dan in de toegevoegde-waardevarianten. Dit is echter niet het geval, omdat de verhoging van de btw wordt gecompenseerd in de lonen. De loonkostenverlaging die voortvloeit uit de verlaging van de werkgeverspremies, wordt hierdoor gedeeltelijk weer teniet gedaan.

13. Het is niet mogelijk om ieder jaar gelijkheid van de geprojecteerde inkomsten en uitgaven op te leggen, omdat de heffingspercentages niet endogeen door het model worden bepaald. Als eis is gesteld dat het (positieve dan wel negatieve) saldo in alle jaren niet groter mag zijn dan (om en nabij) f 2 mrd. (lopende prijzen). Hierdoor kent het tijdpad geen saldi van buitensporige omvang, hetgeen ons inziens afdoende is om de effecten van de invoering van de voorgestelde alternatieve heffingsgrondslagen goed te kunnen beoordelen.

Tabel 5. Effecten in 2000 op een aantal macro-economische kerngegevens

Variant	Hnt ₁	Hnt ₂	Btw ₁	Btw ₂	Gec
Volumes^a					
- particuliere consumptie	0,3	0,5	-5	-9,4	-4,4
- bruto investeringen ^b	-0,2	-0,5	-0,3	-0,4	-0,4
- uitvoer ^c	1,5	3,2	1,5	3,2	0,8
- invoer	0	0	-1,6	-2,9	-1,4
- produktie van bedrijven	1,2	2,4	-1,1	-1,9	-1,3
- arbeidsprod.in bedrijven	-2	-4,3	-2,3	-4,7	-2,1
- koopkracht ^d	0,7	1,3	-5,1	-9,5	-4,2
Prijzen^a					
- bruto loonvoet ^e	-7,4	-14,7	-4	-8,4	-1,8
- loonkosten per werkn. ^f	-17,3	-32,3	-14,3	-27,3	-12,3
- particuliere consumptie	-4,7	-9,5	3,1	5	4
- uitvoer	-1,9	-4	-1,7	-3,6	-1,1
- kapitaalkosten	-1,5	-3,1	-1,5	-3,1	-1,3
Arbeidsmarkt^a					
- werkgelegenheid	2,7	5,7	1	2,4	0,6
- arbeidsaanbod	0,6	1,2	0,2	0,5	0,1
- werkloosheid ^{g,h}	-2,1	-4,3	-0,8	-1,8	-0,5
Overig^h					
- saldo lopende rekening ⁱ	-0,3	-0,6	1,1	2,1	0,9
- financieringssaldo ^{i,j}	-1,4	-3,2	2	3,7	1,8
- sociale premiedruk ⁱ	-5,8	-10,8	-6,1	-11,2	-10,5
- belastingdruk ^k	6,1	11,9	6,6	12,2	10,5
- inkomensongelijkheid ^k	0,9	2,4	4,9	11,2	-7,8
- arbeidsinkomensquote ^{i,l}	-1,9	-3,9	-2	-3,9	-1,7
- rendement ^m	-10,3	-20,2	-0,1	-0,7	-0,3
- liquiditeitsquote ⁱ	-1,1	-2,2	-2,1	-4,1	-1,6
- lange rente	0,1	0,1	0,2	0,4	0,1

- a. Gecumuleerde procentuele afwijking van de centrale projectie.
 b. Vaste activa bedrijven, exclusief woningen.
 c. Exclusief energie.
 d. Reëel beschikbaar loon- en uitkeringsinkomen.
 e. In bedrijven; exclusief sociale lasten werkgevers.
 f. In bedrijven; inclusief sociale lasten werkgevers.
 g. In % van de afhankelijke beroepsbevolking.
 h. Procent-punt afwijking.
 i. In % van het netto nationaal inkomen tegen marktprijzen.
 j. Rijk en overige publiekrechtelijke lichamen.
 k. Theil-coëfficiënt, absoluut verschil t.o.v. centrale projectie, netto looninkomen werknemers.
 l. Gecorrigeerd voor energie en woningbezit.
 m. Winst (exclusief afschrijvingen) bedrijven; gedefleerd met prijspeil investeringen in outillage van bedrijven.
 Bron: SEO.

Daardoor verbetert de concurrentiepositie minder dan op grond van de premieverlaging zou worden verwacht.

Een belangrijk verschil tussen de toegevoegde-waardevarianten en de overige varianten wordt veroorzaakt door de ontwikkeling van het consumptievolume. Het consumptievolume wordt in belangrijke mate bepaald door het totaal reële beschikbare loon- en uitkeringsinkomen. Dit inkomen neemt in de toegevoegde-waardevarianten vrijwel niet toe. In de andere varianten daalt het, waardoor het consumptievolume negatief wordt beïnvloed; dit effect is in belangrijke mate verantwoordelijk voor de hierboven aangegevide negatieve bestedingseffecten.

Het bruto investeringsvolume neemt in alle varianten af ten opzichte van de centrale projectie. De oorzaak hiervan moet vooral worden gezocht in een substitutie-effect: de verlaging van de loonkosten in verhouding tot de gebruikskosten van kapitaal, voortvloeiend uit het afschaffen van de werkgeversbijdragen, leidt tot een verlenging van de economische levensduur van outillage en tot een verminderde vraag naar vervangingsinvesteringen. De toegevoegde-waardevarianten laten voorts een grote daling van de winst (na afschrijvingen) zien, hetgeen een negatief inkomenseffect op de investeringen heeft. Dit inkomensef-

fect is afwezig in de btw-varianten. De daling van de investeringen in de toegevoegde-waardevarianten blijft echter beperkt door het acceleratie-effect dat uitgaat van de stijging van de produktie; het omgekeerde is het geval in de btw-varianten, waar de produktie een daling vertoont. Per saldo blijken de investeringen in de toegevoegde-waardevarianten niet sterker te verminderen dan in de btw-varianten.

Ongeveer de helft van de winstdaling in de toegevoegde-waardevarianten heeft overigens betrekking op de energiesector, die door zijn lage loonintensiteit zeer sterk wordt getroffen door de heffing op de toegevoegde waarde. Aangenomen is dat deze winstdaling van de energiesector ten laste komt van het financieringstekort van de overheid (zie verderop)¹⁴.

De arbeidsproductiviteit wordt in alle varianten negatief beïnvloed. Een van de oorzaken is de afnemende van de investeringen. Een andere oorzaak is de ontwikkeling van de economische levensduur van outillage. In alle varianten daalt de prijs van arbeid ten opzichte van die van kapitaal; daardoor wordt de economische levensduur verlengd en neemt de arbeidsproductiviteitsgroei af. In zowel de btw-varianten als in de gecombineerde variant draagt voorts het negatieve bestedingseffect bij tot de afnemende van de arbeidsproductiviteit, via een daling van de bezettingsgraad. Het positieve bestedingseffect in de toegevoegde-waardevarianten zorgt daarentegen voor compensatie van de negatieve invloeden van andere factoren. Per saldo zijn de verschillen tussen de varianten gering.

Voor alle varianten geldt dat het achterblijven van de arbeidsproductiviteit een belangrijke stimulans is voor de werkgelegenheid: deze neemt in alle varianten toe. In de toegevoegde-waardevarianten is de toeneming van de werkgelegenheid het sterkst, als gevolg van de positieve bestedingseffecten. In de andere varianten daarentegen zwakt het negatieve bestedingseffect het positieve effect van de achterblijvende arbeidsproductiviteit af. Absoluut gezien is de werkgelegenheids-groei in alle varianten voornamelijk geconcentreerd in de handel en de overige dienstensector.

In alle varianten vindt vanzelfsprekend een verlaging van de sociale-premiedruk plaats, met daar tegenover een even sterke verhoging van de belastingdruk. Deze verhoging betreft vooral de indirecte belastingdruk (de heffing op de toegevoegde waarde is beschouwd als een indirecte belasting). De directe belastingdruk neemt alleen in de gecombineerde variant toe, terwijl in de toegevoegde-waardevarianten zelfs van een afnemende sprake is. De stijging van de indirecte belastingen wordt veroorzaakt door de heffing over de toegevoegde waarde of door de opslag op de btw.

Het financieringstekort van de overheid neemt in de btw-varianten af: tegenover het afschaffen van de werkgeversbijdragen staat geen btw-opslag, omdat de overheid niet btw-plichtig is¹⁵. Het is mogelijk dit voordeel van de overheid te compenseren, bij voorbeeld door verlaging van de loon- en inkomstenbelasting of door verhoging van de rijksbijdragen aan de sociale fondsen. In dit laatste geval is er ook in de btw-varianten per saldo sprake van een prijsdaling van de particuliere consumptie. De finale vraag wordt dan gestimuleerd en het produktievolume neemt toe, het-

14. Een heel ander beeld ontstaat als de energiesector wordt vrijgesteld van een heffing op de bruto toegevoegde waarde. De winstdaling bij bedrijven is dan minder sterk. De investeringsdaling is dan echter juist omvangrijker ten gevolge van een relatief achterblijvende produktie. De te constateren sterke vermindering van het financieringstekort impliceert namelijk een negatieve budgettaire impuls. Voor meer informatie kan men terecht in het onderzoeksrapport.

15. Zie ook noot 11.

Tabel 6. Effecten op productie, arbeidsproductiviteit en werkgelegenheid naar sectoren in 2000^a

	Hnt1	Hnt2	Btw1	Btw2	Gec
Kapitaalintensieve sectoren					
- productie	1,6	3,5	0,2	0,7	-0,3
- arbeidsproductiviteit	-0,8	-2,6	-0,7	-2,9	-0,5
- werkgelegenheid	2,4	6	0,9	2,2	0,2
Arbeidsintensieve sectoren					
- productie	0,7	1,3	-2,4	-4,3	-1,9
- arbeidsproductiviteit	-2,8	-5,8	-3,5	-6,8	-2,8
- werkgelegenheid	3,5	7,1	1,1	2,5	0,9

a. Gecumuleerde procentuele afwijkingen van de centrale projectie.
Bron: SEO.

geen ook gunstigere werkgelegenheidseffecten bewerkstelligt.

In de toegevoegde-waardevarianten wordt een stijging van het financieringstekort geconstateerd. Voor de duidelijkheid zij benadrukt dat de winstderving van de energiesector (na vennootschapsbelasting) in deze varianten volledig ten laste komt van de overheidsinkomsten uit de energiesector (de zogenoemde niet-belastingcomponent van de aardgasbaten). Dit verklaart de toeneming van het financieringstekort van de overheid.

De effecten voor de relatieve inkomensongelijkheid zijn samengevat in zogenoemde Theil-coëfficiënten. Indien de inkomensongelijkheid toeneemt, komt dit tot uitdrukking in een hogere Theil-coëfficiënt. In de toegevoegde-waarden btw-varianten neemt de ongelijkheid een fractie toe, omdat in de sectoren met relatief veel deeltijdwerkenden de werkgelegenheid stijgt. In de btw-varianten doet zich dit iets sterker voor. In de gecombineerde variant ten slotte neemt de inkomensongelijkheid juist af. Dat komt doordat in deze variant de premieheffing een nivellerend karakter krijgt door het wegvallen van de premie-inkomsgrens.

De resultaten per sector

In de toegevoegde-waardevarianten zijn de effecten op de productie in zowel de kapitaalintensieve als de arbeidsintensieve sectoren positief, als gevolg van de genoemde bestedingseffecten (zie tabel 6). In de overige varianten zijn de effecten op de productie negatief in de arbeidsintensieve sectoren. Dit hangt samen met de negatieve bestedingseffecten, die zich immers vooral concentreren bij de particuliere consumptie.

De effecten op de arbeidsproductiviteit zijn in alle varianten negatief. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de daling van de arbeidskosten.

Het effect op de werkgelegenheid is in alle varianten positief, vanwege de gedaalde arbeidsproductiviteit. Laatstgenoemde neemt in de arbeidsintensieve sectoren sterker af, waardoor de werkgelegenheidseffecten groter zijn. Voorts zijn de werkgelegenheidseffecten in de toegevoegde-waardevarianten groter dan in de overige varianten door de positieve bestedingseffecten.

Evaluatie

De in dit artikel gepresenteerde uitkomsten dragen uiteraard het stempel van de veronderstellingen die zijn gehanteerd, en die zijn geformaliseerd in de gebruikte modellen. Een aan het modelgebruik verbonden aspect is dat de parameters constant zijn. Het is vanzelfsprekend mogelijk dat de parameters die het gedrag van bepaalde groepen huishoudingen weergeven, in de loop der tijd veranderen. Dit

is zelfs waarschijnlijk wanneer zo sterk in het stelsel van premie- en belastingheffing wordt ingegrepen als in de onderhavige varianten het geval is. Men moet daarbij bedenken dat de modelparameters zijn geijkt op een verleden waarin dergelijke grote veranderingen niet voorkwamen. Het gedrag van de economie is in deze studie niettemin aan dit verleden ontleend.

De resultaten dienen dus met enige reserves te worden bezien, te meer omdat de werkgelegenheidseffecten vermoedelijk een bovengrens aangeven. Het effect op de werkgelegenheid zou aanzienlijk kleiner zijn, als rekening wordt gehouden met:

- een negatief effect van uitvoeringsproblemen bij de heffing over de toegevoegde waarde op de feitelijke grondslagverbreding;
- het mogelijk uitblijven van de doorwerking van de dalende arbeidsproductiviteit in de reële loonvoet¹⁶.

Ten slotte zij opgemerkt dat het werkgelegenheidseffect in het toegevoegde-waarde-alternatief vermoedelijk sterk afhangt van de beslissing de heffing over de toegevoegde waarde ook op te leggen aan de energiesector. Wordt de energiesector vrijgesteld, dan moet het heffingspercentage in de andere bedrijfstakken worden verhoogd. Dat heeft negatieve effecten op het productievolume en de werkgelegenheid¹⁷. De vraag of de energiesector moet worden vrijgesteld is een politieke vraag, die het onderwerp zou kunnen zijn van een nieuw 'herenakkoord'.

L.H.M. Bosch
P.J. van den Noord
J.W. Velthuisen
A. Vos

16. Een schatting van deze negatieve invloeden op de werkgelegenheid is gemaakt door het CPB. Zie CPB, op. cit.

17. Voor de sector woningbezit zijn soortgelijke conclusies te trekken als voor de energiesector. Vermoedelijk zullen de effecten van het niet belasten van de sector woningbezit wel een geringere omvang hebben dan in het geval van de energiesector.