



# Fiscalisering van sociale premies

DR. D.A. ALBREGTSE

## Inleiding

Een belangrijk deel van de uitgaven voor sociale zekerheid wordt gefinancierd via premieheffing. Ik doel hiermee op de uitgaven van de sociale verzekeringen 1). In de literatuur over de financiering van sociale-zekerheidsregelingen wordt veel kritiek geuit op het premiefinancieringsstelsel zoals dat er momenteel in ons land en in de omringende landen uitziet. Met name het bestaan en de economische werking van premie-inkomens- en premie-loongrenzen zijn velen een doorn in het oog. Zo zou de financiering van vooral werknemersverzekeringen, waarvan de premies gerelateerd zijn aan het looninkomen, beneden de premiehoogte tot relatief hoge arbeidskosten leiden voor arbeidsintensieve bedrijven met een z.g. lage loonstructuur 2). Concurrentievervalsing en uitstoot van arbeid zijn de vermeende ongunstige gevolgen. Ten slotte zou de huidige structuur van de premieheffing, mede gezien de proportionele tarieven, de gewenste inkomensverdeling nadelig beïnvloeden.

Twee mogelijke wegen worden aangegeven om aan die bezwaren tegemoet te komen. Ten eerste wordt gepleit voor wijziging of uitbreiding van de heffingsgrondslag. Het opheffen van de premiegrenzen en het kiezen van een andere heffingsgrondslag dan het loon, b.v. de toegevoegde waarde, zijn bij de voorstellen hiertoe centrale thema's 3). Een tweede weg, die vaak wordt aangegeven, is die van de

fiscalisering. In dit artikel, dat is gebaseerd op een ongepubliceerd intern literatuurrapport over de macro- en micro-economische aspecten van financieringsstelsels van sociale zekerheid, worden de economische effecten van fiscalisering van sociale premies besproken.

## Vormen van fiscalisering

Men zou fiscalisering kunnen omschrijven als het geheel of gedeeltelijk vervangen van de premiefinanciering van sociale uitkeringen door financiering uit belastingopbrengsten. Het directe verband tussen de bijdrage die iemand levert en de uitkering die hij ontvangt, eigen aan de verzekeringsgedachte, wordt dan doorgeknipt. Als we de economische effecten van fiscalisering willen schatten, en daar gaat het ons in deze bijdrage om, moeten we zowel kijken naar de economische gevolgen van premieheffing als naar de economische gevolgen van belastingheffing die daarvoor in de plaats treedt. Van belang is onder meer of de fiscalisering betrekking heeft op alle premies of slechts op een deel daarvan (bij voorbeeld alleen die van de volksverzekeringen). Ook van belang is welke vorm van fiscalisering wordt gekozen: het geven of verhogen van een rijksbijdrage uit de algemene middelen in plaats van het doorvoeren van een noodzakelijke premiestijging 4), een verhoging van de BTW, een verhoging van de loon- en inkomstenbelasting of een algemene belastingverhoging hebben alle een verschillende uitwerking op de eco-

nomie. Gegeven het uitgavenniveau zal echter tegenover het afschaffen resp. verlagen van de sociale premies steeds een compenserende verhoging van de belasting 5) moeten staan.

## Voorname argumenten vóór en tegen fiscalisering

Bij de bestudering van de literatuur over fiscalisering valt op dat de meeste schrijvers zich nogal uitdrukkelijk vóór of tegen fiscalisering uitspreken. Hierbij worden over het algemeen de volgende argumenten pro fiscalisering naar voren gebracht:

- de werking van premieheffing is regressief, in tegenstelling tot met name die van de loon- en inkomstenbelasting. De proportionele tarieven en de premiegrenzen zijn hier debet aan;
- sociale-verzekeringssuitkeringen vallen door de wijze van financiering niet onder de begrotingsdiscipline. Afweging met andere overheidsuitgaven vindt daardoor ten onrechte niet plaats. Het niet onder de begrotingsdiscipline vallen van overheidsuitgaven door para-fiscale financiering kan tot misbruik van de zijde van de fiscus leiden 6).

- 1) Ruim 2/3 van de uitgaven voor sociale zekerheid worden in Nederland door de opbrengst van sociale-verzekeringspremies gedekt. Voor de EG als totaal is dat ruim 60%.
- 2) Bedoeld worden die ondernemingen, waarbij het merendeel van de werknemers lonen verdient beneden de loongrenzen.
- 3) Vergelijk C.A. de Kam en F.G. van Herwaarden, Rommelen in de marges: enkele alternatieven voor de financiering van twee volksverzekeringen, *Sociaal Maandblad Arbeid*, 1980, blz. 439 - 452; R.J.A. Muffels en C.J.A. Maas, De heffing van sociale lasten op grondslag van de toegevoegde waarde, *Sociaal Maandblad Arbeid*, 1979, blz. 24 - 35; Chr. Rollet, Pourquoi modifier l'assiette des cotisations sociales?, *Droit Social*, 1978, blz. 128 - 133; en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Maken wij er werk van?*, 1977, hoofdstuk IV.
- 4) In Nederland is dit vaak gebeurd in het kader van de loonpolitiek (verhoging of verlaging van de rijksbijdrage ter wille van de beïnvloeding van de loonkosten en het loonoverleg).
- 5) Eigenlijk ware het beter te spreken over de algemene middelen, waartoe de belastingen behoren.
- 6) R. Caesar, Pfennigabgaben- fiskalisch motivierte Steuertarnung und Rückfall in die Fondswirtschaft? Eine finanzwissenschaftliche Analyse, *Finanzarchiv*, 1980, blz. 411 - 412.

Ook de parlementaire controlemogelijkheid wordt omzeild;

- het bestaan van enerzijds een stelsel van premieheffing en anderzijds een belastingstelsel maakt het geheel er ingewikkeld en duur. Premies en belastingen worden door de burgers als identiek ervaren. Bovendien verwart het verzekeringselement van de sociale verzekeringen steeds meer, zodat premies hoe langer hoe meer het karakter krijgen van belastingen 7). Door integratie van premie- en belastingheffing kunnen de uitvoeringskosten aanzienlijk verlaagd worden;
- premies drukken vooral op het looninkomen en daardoor vooral op arbeidsintensieve bedrijven. Hierdoor belemmeren ze het tot stand komen van een optimale allocatie en beïnvloeden ze sterk de concurrentieverhoudingen tussen kapitaalintensieve en arbeidsintensieve ondernemingen. Vooral de werkgelegenheid wordt hierdoor negatief beïnvloed 8). Tevens zou met name fiscalisering door verhoging van de BTW de besparingen positief kunnen beïnvloeden 9).

De argumenten contra fiscalisering zijn de volgende:

- de band tussen premieheffing en uitkeringen mag niet verloren gaan. Hij trekt de burgers meer bij de sociale zekerheid en vergroot op die manier de fiscale verantwoordelijkheid van de burgers en werkt preventief ten aanzien van het voorkomen van allerlei vermijdingsreacties 10);
- fondsvorming via premieheffing stelt de sociale zekerheid veilig. Afweging ten opzichte van andere overheidsuitgaven hoeft niet plaats te vinden (vergelijk het argument van de voorstanders dat niet afwegen juist een nadeel is);
- functie en doelstelling van premieheffing voor sociale verzekeringen enerzijds en belastingheffing anderzijds verschillen essentieel van elkaar 11).

Als econoom is men wellicht geneigd zich te scharen onder de voorstanders van fiscalisering. Lagere uitvoeringskosten, verbetering van de werkgelegenheid, een rechtvaardiger inkomensverdeling, meer concurrentiegelegenheid en stimulering van besparingen spreken economen aan. Bij een nadere beschouwing echter blijken met name de economische effecten van fiscalisering minder duidelijk en onzekerder te zijn, dan op het eerste gezicht lijkt.

#### Afwenteling in de premiesfeer en in de belastingenfeer

Belangrijk voor de beoordeling van de economische effecten van fiscalisering is het hebben van inzicht in verschillen in afwenteling tussen enerzijds sociale premies en anderzijds belastingheffing. De meningen in de literatuur hierover zijn sterk verdeeld. Zo wijst Pierik 12) op de grote afwentelingsreacties die te verwachten zou-

den zijn bij fiscalisering van sociale premies in de loon- en inkomstenbelasting. Daarnaast wijst hij op grote onzekerheden ter zake bij fiscalisering via een BTW-verhoging 13). Anderen daarentegen zijn van mening dat de afwentelingsreacties bij fiscalisering door verhoging van met name indirecte belastingen minder ernstig zullen zijn 14).

De onzekerheid over de afwentelingsreacties bij fiscalisering hangt uiteraard nauw samen met de onzekerheid omtrent de afwenteling van sociale premies enerzijds en van belastingen anderzijds. Zo komt Brittain in zijn veel aangehaalde studie *The payroll tax for social security* uit 1972 tot de conclusie dat „payroll taxes” geheel of nagenoeg geheel op de werknemers drukken 15). Weitenberg meende uit een aantal exercities met het CPB-model te mogen concluderen dat op korte termijn reeds 25% van de sociale premies te dragen door werknemers worden afgewenteld door middel van het vragen van hogere lonen, terwijl Holmlund stelt dat „a one-percent statutory wage cost increase is associated with an actual wage cost increase of about one half of a percent” 16). De uitkomsten van het onderzoek naar de afwenteling van belastingen variëren evenzeer en ook hierover zijn geen absolute uitspraken te doen 17).

Te verwachten is dat de mutaties van de sterker op de looninkomen drukkende sociale premies over het algemeen een grotere doorwerking hebben op de economie als mutaties van een meer gespreide belastingdruk. Dit geldt echter voor de belastingdruk in het algemeen. Bij fiscalisering van de sociale premies door verhoging van de loonbelasting of het in verband daarmee instellen van een loonsomheffing zullen de afwentelingsreacties relatief bescheiden zijn.

#### Gevolgen voor consumptie en besparingen

Over de gevolgen van fiscalisering op consumptie en besparingen is nog weinig bekend. Over het algemeen wordt van fiscalisering via verhoging van de indirecte belastingen een positief effect op de besparingen verwacht. In een recent artikel van Hu in *Public Finance Quarterly* wordt echter de relativiteit daarvan aangetoond 18). Bij fiscalisering via verhoging van de loonen inkomstenbelasting of de vermogensbelasting ligt een negatief effect voor de hand.

#### Gevolgen voor de werkgelegenheid

Over het algemeen worden aan premieheffing in zijn huidige vorm negatieve werkgelegenheidseffecten toegeschreven. Sociale premies, vooral die van de werknemersverzekeringen, drukken het sterkst op arbeidsintensieve ondernemingen. Gevolgen hiervan kunnen zijn concurrentievervalsing, uitstoot van arbeid en een verhoging van de kapitaalintensiteit van de productie.

Met betrekking tot die mogelijke effec-

ten is echter nog weinig empirisch bewijsmateriaal beschikbaar. Interessant zijn in dit verband de bevindingen van een werkgroep van de stuurgroep Beleidsvorming niet-actieven dat op grond van de beschikbare gegevens niet kan worden geconcludeerd dat de huidige financieringswijze van sociale verzekeringen de werkgelegenheid in de bedrijfstakken nadelig beïnvloedt 19). Verder blijkt volgens de werkgroep de loonstructuur een relatief geringe invloed in de afzonderlijke bedrijfstakken te hebben. Dat wil niet zeggen dat de huidige financieringswijze geen nadelige invloed heeft op de werkgelegenheid. Echter, deze invloed zou veeleer uitgaan van het totaal der lasten dan van bedrijfstakgewijze verschillen. Met betrekking tot concurrentie-effecten in EG-verband merkt de werkgroep op dat verschillen in premiedruk als percentage van de toegevoegde waarde tussen de bedrijfstakken in de meeste lidstaten een zekere paralleliteit vertonen. Verschillen in concurrentiekracht tussen bedrijven in EG-landen worden dan volgens de werkgroep ook – voor zover het de invloed van de financiering van de sociale verzekering betreft – veeleer bepaald door het niveau van de totale lasten dan

7) Vergelijk o.m. L.G.M. Stevens, Integratie inkomstenbelasting en volksverzekeringen, *Maandblad Belastingbeschouwingen*, 1982, blz. 94 – 97 en de aldaar aangehaalde literatuur.

8) Vergelijk m.n. ook de diverse analyses van N.H. Douben. We noemen Sociale premiedruk: een gevarieerde last, *Sociaal Maandblad Arbeid*, 1976, blz. 424 – 434; Sociale zekerheid, een economische benadering, *SMA*, 1979, blz. 81 en Sociale zekerheid en arbeidsmarkt. Een economische benadering, *Intermediair*, 1981 nr. 39, blz. 37 – 43. Verder zij nog aangetekend dat Douben één van de samenstellers was van het in noot 3 aangehaalde WRR-rapport *Maken wij er werk van?*

9) Vergelijk Sheng Cheng Hu, Value-added tax as a source of social security financing, *Public Finance Quarterly*, 1983, blz. 155.

10) Vergelijk Caesar, op.cit., blz. 407 – 408.

11) Aanhanger van deze gedachte is o.m. Ch.P.A. Geppaart, Over verwantschap tussen sociaal verzekeringsrecht en belastingrecht, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 1980, blz. 1267 – 1272.

12) J.B.M. Pierik, Fiscalisering van sociale verzekeringspremies, *Openbare Uitgaven*, 1980, blz. 54.

13) Idem, blz. 58.

14) F. Pavard, Social security financing through the contribution method, in: *Methods of financing social security. Their economic and social effects*, International Social Security Association, 1979, blz. 23 – 24.

15) J.A. Brittain, *The payroll tax for social security*, 1972, blz. 285.

16) J. Weitenberg, The incidence of social security taxes, *Public Finance*, 1969, blz. 200; en B. Holmlund, Payroll taxes and wage inflation: the Swedish experience, *Scandinavian Journal of Economics*, 1983, blz. 1 en 13.

17) Vergelijk o.m. L.G.M. Stevens, *Belasting naar draagkracht*, Tilburg, 1980, hoofdstuk 12.

18) Zie Sheng Cheng Hu, op.cit. blz. 177.

19) Rapport van de werkgroep Financieringsstelsel sociale zekerheid 1982, blz. 113, bijlage bij *Werkloosheid, ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid*, Deel I, Rapport van de stuurgroep Beleidsvorming niet-actieven, Ministerie van Sociale Zaken, 1982.

door de verdeling hiervan over de bedrijfstakken 20).

De conclusies zijn verrassend te noemen gezien de uitkomsten van de analyses die Douben en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid eerder uitvoerden 21). Dat echter de effecten ter zake sterk afhankelijk zijn van de uitkomsten van het afwentelingsproces concludeert ook Douben 22).

Aannemelijk is wel dat een algemene fiscalisering, of althans het opheffen van de premieheffing de eventuele nadelige effecten voor de werkgelegenheid zal matigen. Van der Meer verwacht een zeer groot positief werkgelegenheidseffect van fiscalisering via verhoging van de BTW. Hij berekende dat een verlaging van de premiedruk met 4,1% van de loonsom, ter financiering waarvan een BTW-verhoging van 1,5% van de toegevoegde waarde van de totale nationale productie incl. export en investeringen noodzakelijk zou zijn, per saldo zou leiden tot een toename van 14.000 arbeidsplaatsen per jaar. Vijf jaar na doorvoering van de maatregel zou het totaal aantal arbeidsplaatsen met 74.000 toegenomen zijn, hetgeen rekening houdend met de toename van het aanbod van arbeid, een afname van de werkloosheid met 48.000 zou impliceren 23).

### Gevolgen voor de inkomensverdeling

Over het algemeen wordt aan fiscalisering van sociale premies een positief effect op de inkomensverdeling toegeschreven. De regressieve tariefstructuur van sociale premieheffing versus de progressieve tariefstructuur van vooral de loon- en inkomstenbelasting wordt hierbij als verklaring aangevoerd. Ook hier ontbreekt het echter veelal aan empirisch materiaal. Veel onderzoekers komen dan ook tot de conclusie dat de invloed onzeker is 24). In dit verband wil ik wijzen op de uitkomsten van een onderzoek van Krupp 25). Hieruit kan worden geconcludeerd dat:

- substitutie van premieheffing door verhoging van directe belastingen de meest gelijke inkomensverdeling oplevert;
- fiscalisering van de premieheffing door verhoging van de indirecte belastingen de inkomensverdeling in haar geheel niet beïnvloed. Wel treden een aantal verschuivingen tussen sociale groepen op;
- fiscalisering van de premieheffing ten nadele van de lagere inkomensgroepen werkt.

Let wel dat Krupp zijn onderzoek beperkte tot de effecten van fiscalisering van de premies voor de sociale oudedagsvoorzieningen, waarvan hij de uitkeringen en de invloed hiervan op de inkomensverdeling mede in de beschouwing betrok.

### Gevolgen voor het vermijdingsgedrag

In toenemende mate, althans zo wordt aangenomen, reageren zowel natuurlijke personen als ondernemingen op belasting-

en premieheffing, in die zin dat ze trachten deze geheel of gedeeltelijk te vermijden. Eén van de vormen, waarin dit geschiedt is afwenteling door verhoging van prijzen van eindproducten en produktiefactoren, waaraan hiervoor aandacht is besteed. In de economische literatuur werd en wordt aan deze vorm van belastingvermijdingsgedrag veel aandacht geschonken. Daarnaast bestaan er echter nog tal van andere vormen van belastingvermijdingsgedrag. Bij het inschatten van de economische gevolgen van fiscalisering moet men zich dan ook afvragen in hoeverre premieheffing enerzijds en belastingheffing anderzijds verschillen in mate en vormen van vermijdingsgedrag oproepen. Hiertoe kan men het best onderscheid maken tussen de reactiepatronen van natuurlijke personen enerzijds en ondernemingen anderzijds. Beperk ik mij eerst tot de reacties van natuurlijke personen dan lijken mij de volgende stellingen plausibel:

- de negatieve reacties op heffingen en de vormen waarin deze geuit worden, zijn afhankelijk van het rendement daarvan en de geneigdheid en mogelijkheden daartoe;
- uit de diverse onderzoeken komt onder meer naar voren dat de geneigdheid om negatief op heffingen te reageren in belangrijke mate wordt beïnvloed door de aanwending die aan die heffingen wordt gegeven;
- het feit dat de aanwending van belastingen, deel uitmakend van de algemene middelen vaag, onduidelijk en diffuus is, maakt het aannemelijk dat de geneigdheid tot het negatief reageren hierop relatief groot is;
- bestemmingsheffingen tot het doen van uitgaven die over het algemeen wenselijk geacht worden, zullen naar verhouding minder negatieve reacties oproepen. Bij bestemmingsheffingen tot het doen van uitgaven die over het algemeen of door bepaalde groepen onwenselijk geacht worden, kan men rekenen op (soms zeer felle) negatieve reacties. Denk bij voorbeeld aan de Kalkarheffing;
- in het algemeen mag voorts nog geconcludeerd worden dat de momenteel via premieheffing gefinancierde uitgaven wenselijk worden geacht. Die wenselijkheid zal naar verwachting dalen naarmate van die uitgaven meer misbruik wordt gemaakt of geacht wordt te worden gemaakt;
- over het algemeen lijkt mij voorts nog de conclusie gewettigd dat fiscalisering aanleiding zal geven tot relatief meer vermijdingsgedrag.

Wat betreft de reacties van ondernemingen lijken mij de volgende veronderstellingen verdedigbaar:

- bedrijven ervaren heffingen ongeacht het karakter daarvan, en voor zover ze op die bedrijven drukken, als kosten. In zoverre zal er weinig verschil zijn tussen de reacties op algemene belastingen enerzijds en op bestemmingsheffingen zoals premies anderzijds;
- bedrijven zullen proberen die heffingen

door te berekenen in de prijzen van eindproducten en produktiefactoren, of op andere manieren trachten de opgelegde of op te leggen lasten te vermijden. Of en in hoeverre dit zal lukken zal afhangen van onder meer de marktpositie van de betrokken onderneming.

### Conclusies

Dit alles overziende moet de conclusie worden getrokken dat de economische effecten van fiscalisering voorts nog onduidelijk en onzeker zijn. Vanuit economisch standpunt kan dan ook geen duidelijk ja of nee tegen fiscalisering worden gezegd. Uit de schaarse empirische resultaten kan met enige voorzichtigheid worden opgemaakt dat fiscalisering via verhoging van de indirecte belastingen, zoals de BTW, nog de gunstigste economische effecten zou hebben. Vanuit belastingvermijdingsoogpunt lijkt mij fiscalisering volstrekt niet aanbevelenswaardig. Het enige economische argument dat duidelijk voor fiscalisering pleit, is het kostenvoordeel. Uiteraard mag worden verwacht dat indien het gehele premieheffingsstelsel verdwijnt en dit wordt geïntegreerd in het bestaande belastingstelsel dit vele uitvoeringskosten die zijn verbonden aan de inning, zal kunnen besparen. Eindconclusie moet zijn dat nog veel, vooral empirisch, onderzoek moet worden gedaan om meer duidelijkheid omtrent de economische wenselijkheid of onwenselijkheid van fiscalisering te verkrijgen.

D.A. Albrecht

20) Idem, blz. 88 – 105.

21) Zie noot 8.

22) Douben, op.cit., 1981, blz. 37.

23) J. van der Meer, Arbeidsplaatsenbeleid, sociale verzekeringen en indirecte belastingen, *Sociaal Maandblad Arbeid*, 1980, blz. 111 – 118.

24) Vergelijk o.m. C. de Galan, Sociale zekerheid en economie, in: V. Halberstadt (red.), *De economie van de sociale zekerheid*, 1974, blz. 37 en K.D. Grüske, *Redistributive effects of the integrated financial and social budget in West Germany*, paper t.b.v. het 39th Congress of the International Institute of Public Finance Budapest, 22/26 augustus 1983, blz. 1.

25) Zie J.H. Peterson, Financing social security by means of taxation, in: *Methods of financing social security. Their economic and social effects*, International Social Security Association, 1979, tabel 4.