

Verschuivingen van sociale lasten naar indirecte belastingen

Naar aanleiding van het artikel „Dure arbeid in een duale economie” van drs. J.H.M. Donders en drs. A.M. van Nunen in *ESB*, 5 september 1984, blz. 812 e.v., zie ik mij genoodzaakt om het één en ander recht te zetten. Schrijvers halen in hun noot 7 mijn analyse aan van de gevolgen van een verschuiving van de premies AKW, AAW en AWBZ naar de indirecte belastingen 1). Bij de weergave hiervan geven zij echter – naar ik hoop onopzettelijk – een nogal verdraaide en onjuiste voorstelling van zaken.

Dat positieve werkgelegenheidseffecten kunnen worden gerealiseerd komt volgens hun weergave „omdat de kapitaalintensivering van het productieproces zou worden gestopt, terwijl bovendien relatief arbeidsintensieve produkten (diensten) in verhouding meer gevraagd zouden gaan worden.” Mijn artikel beziet echter de verschuiving van de opslagpremies naar de BTW „met als primair doel verlaging van het exportprijsniveau ten behoeve van de werkgelegenheid” 2), terwijl voorts uitdrukkelijk wordt gesteld: „Op het probleem van lastenverschuivingen tussen bedrijven door verschillen in arbeidsintensiteit kan in dit bestek niet worden ingegaan” 3).

De schrijvers gaan echter beslist te ver als zij bij hun weergave op blz. 813 stellen: „Doordat de consumptieprijsverhoging de koopkracht aantast, moet voor eenzelfde bedrag een positieve loonimpuls worden gegeven ten einde te voorkomen dat een negatieve bestedingsontwikkeling het tegenovergestelde van het beoogde effect heeft” (regel 14 van boven). Daartegenover werd door mij juist gesteld: „Eén van de uitgangspunten van de voorgestelde verschuiving is, dat hierdoor het consumptieprijsniveau niet mag veranderen” 4), en voorts: „Dit betekent, dat de BTW-verhoging maximaal 4%-punt mag bedragen” 5), en

dat dit mogelijk is als rond f. 3 mrd. uit andere bronnen wordt gefinancierd (bij voorbeeld uit inverdieneffecten) 6).

Nog storender zijn de uitspraken: „De loonvoet inclusief werkgeverslasten is niet veranderd...” (regel 21 van boven), terwijl nota bene door het wegvallen van de premies AKW, AAW en AWBZ de werkgeverslasten bijna worden gehalveerd; bij gelijkblijvend bruto loon en netto loon. En voorts (regel 24 van boven): „Het bruto en netto nominale loon zijn gestegen met hetzelfde bedrag als de BTW-opbrengst, zodat het reële loon constant is: de consumptie-prijsstijging loopt namelijk in de pas met de BTW”. Dit laatste is alleen waar onder ceteris paribus-voorwaarden. Maar die zijn hier niet aanwezig, want de prijzen exclusief BTW zijn immers gedaald door de lagere werkgeverslasten waardoor de gemiddelde kostprijs van de bedrijven met 4 à 5% is gedaald. Een 4 à 5% hogere BTW levert dan geen hogere maar eenzelfde consumptieprijs 7). Weinig volgens de regels van de logica stellen zij verder (regel 27 van boven): „Aangezien de investeringen en export geen indirecte belasting drukt, gebeurt er per definitie niets met de betreffende prijzen.” Er is echter wel degelijk iets gebeurd met de prijzen van investeringen en export. Zij zijn gemiddeld met rond 4% gedaald doordat de loonkosten met ruim 7% zijn gedaald bij een macro-economische loonkostenquote van rond 50% in de produktiewaarde. (vergelijk mijn artikel van 1982).

Ten slotte stellen zij (regel 29 e.v. van boven): „Samengevat is van bevoordeling van de dienstensector is geen sprake wanneer koopkrachtverlies wordt voorkomen; export en investeringen krijgen om dezelfde reden geen positieve impuls; loonsverhoging en verlaging van sociale lasten compenseren elkaar.” Zoals uiteengezet, is van koopkrachtverlies geen sprake en dus ook

niet van elkaar compenserende lastenverlichting en loonsverhoging. De export krijgt echter wel degelijk een positieve impuls (en daardoor de investeringen!) door de verlaging van de loonkosten (in 1984) rond 10% en daardoor een verlaging van de produktiekosten met rond 5% 8).

Ten slotte komen Donders en Van Nunen zelf met een niet geringe verlaging van sociale lasten in variant 4: „Loonmatiging gecombineerd met verlaging werkgevers-aandeel in sociale lasten.” Afgezien van het feit dat zij de causaliteit geweld aandoen, laten zij na om aan te geven welke premies voor de werkgevers vervallen bij deze aanmerkelijke lastenverplichting, die met haar 7,16% van het beschikbare looninkomen opvallend dicht ligt bij het door mij voor 1981 berekende percentage van 7,1% bij verschuiving van de premies AKW, AAW en AWBZ 9).

Alles bijeen genomen meen ik van Donders en van Van Nunen een verklaring, zo niet een verontschuldiging te mogen verwachten.

W.G.A. Geel

1) W.G.A. Geel, De BTW als instrument van het economisch beleid, *Maandschrift Economie*, jg. 46, 1982, nr. 7/8.

2) Idem blz. 323, regel 13 van boven.

3) Idem, blz. 324, regel 23 van boven en W.G.A. Geel, Gecumuleerde loonkosten, *ESB*, 15 augustus 1984, blz. 744-747. Hierin wordt juist getracht aan te tonen dat onze bedrijven voor het overgrote deel een gecumuleerde loonkostenquote (inclusief sociale lasten) in de produktiekosten hebben van ongeveer 50%, zodat de verschillen in arbeidsintensiteit aanmerkelijk kleiner zijn dan op het eerste gezicht volgt uit de eigen loonkosten.

4) W.G.A. Geel, op.cit., 1982, blz. 326, regel 7 van boven.

5) Idem, blz. 328, regel 10 van boven.

6) Idem, blz. 328, regel 16/17 van boven.

7) Bij een aanvankelijke consumptieprijs van 100, inclusief 19% BTW, bedraagt de prijs exclusief BTW: 100/1,19 = 84. Bij 50% loonkostenquote in de produktiewaarde en totaal 10% aan premies AKW, AAW en AWBZ hierin betekent hun verschuiving naar de BTW een daling van de prijs exclusief BTW met 5% tot 79,8. Bij verhoging van de BTW met 5%-punt tot 24% wordt de consumptieprijs, inclusief 24% BTW: $1,24 \times 79,8 = 99$. Dus nog lager dan vóór de verschuiving!!

8) W.G.A. Geel, op. cit., 1984, blz. 747 b.

9) Idem, op. cit., 1982, blz. 326, regel 4 van boven.

In ons artikel „Dure arbeid in een duale economie” bespreken wij de geschiktheid van een aantal vaak bepleite economisch politieke maatregelen om de huidige scheefgroei binnen onze economie te bestrijden. Eén van de plannen die wij in dat verband analyseren, heeft betrekking op een verschuiving van de sociale werkgeverslasten naar de indirecte belastingen. Verwezen wordt in dit verband naar één van de auteurs die een dergelijke verschuiving een aantal malen heeft bepleit, te weten drs. W. Geel. Deze ziet thans aanleiding om „het een en ander recht te zetten” en om van ons „een verklaring, zo niet een verontschuldiging te mogen verwachten”.

Een verklaring van onze kant is zeker op zijn plaats, voor zover het niet duidelijk is geworden dat wij van het „plan Geel” slechts het element van de lastenverschuiving in ons betoog hebben betrokken. We merken in onze bijdrage op dat de reële effecten van een *zuivere* lastenverschuiving nihil zijn. Daarbij wordt door ons onder een dergelijke verschuiving verstaan een operatie die aan een tweetal voorwaarden voldoet, te weten:

1. het overheidstekort mag niet worden veranderd;
2. de koopkracht van de loon- en uitkeringstrekkers mag niet worden gewijzigd.

Wordt een lastenverschuiving gecombineerd met een toeneming van het overheidstekort en/of een verlaging van de koopkracht van de genoemde inkomens-trekkers, dan mag niet meer worden gesproken van een verschuivingsoperatie *sec*, maar wordt deze aangevuld met een cruciale, andere vorm van economische politiek. Kort is door ons uiteengezet waarom een *zuivere* lastenverschuiving geen enkel reëel effect heeft. In wezen behelst ons betoog dat de sociale werkgeverslasten en de BTW een identieke invloed hebben op de loonsom per werknemer. Voor zover namelijk wordt aangenomen – zoals in onze modelmatige analyse gebeurt – dat de particuliere consumptie gelijk is aan de som van de beschikbare loon- en steuninkomens 1), drukt de BTW louter op de trekkers van de genoemde inkomens. Slechts over de particuliere consumptie is immers BTW verschuldigd. Een verhoging van de BTW kan daarom slechts tot stand komen zonder een aantasting van de reële loon- en steuninkomens, indien deze inkomens nominaal dienovereenkomstig worden verhoogd. Past de overheid vervolgens een zodanige verlaging van de sociale werkgeverslasten toe dat het collectieve tekort per saldo ongewijzigd blijft, dan resulteren:

1. een nominale stijging van de vrij beschikbare lonen en uitkeringen met een percentage dat exact gelijk is aan de door de BTW-verhoging veroorzaakte toeneming van de prijs van particuliere consumptie;
2. een onveranderde loonsom per werknemer: de invloed van de lagere sociale werkgeverslasten valt weg tegen de verhoging van de bruto lonen 2).

Vermeld kan daarbij nog worden dat de overheid extra inkomsten heeft uit hoofde van de verhoogde BTW. Daartegenover staat een toeneming van de door haar te betalen beschikbare nominale uitkeringen en een afneming van de door de marktsector afgedragen sociale werkgeverspremies 3).

Nu merkt Geel op dat in zijn plan de prijs van de export omlaag gaat en daarmee de export een stimulans ondervindt. Dit is ons vanzelfsprekend niet ontgaan. De oorzaak van de stijgende export is gelegen in het feit dat Geel de BTW slechts zodanig verhoogt dat de prijs van de consumptie door de combinatie van de verlaging van de sociale werkgeverslasten en de verhoging van de indirecte belastingen per saldo niet muteert. Dit betekent onherroepelijk een toeneming van het overheidstekort, omdat de werkgeverslasten op alle afzetcategorieën drukken en de BTW slechts op de consumptie. De BTW-verhoging pakt nu veel lager uit dan in het door ons beschreven geval van budget-neutraliteit. Daarmee bepleit Geel *in feite* een politiek van loonkostenverlaging door middel van overheidssubsidies. De overheid verlaagt immers de werkgeverslasten zonder een *budgetneutrale* verhoging van de BTW. Dit is een politiek die vanzelfsprekend gunstig is voor de uitvoer. Geel heeft dat goed gezien. De gunstige effecten van dit plan vloeien echter *niet* voort uit een verschuiving in de collectieve lasten. Ze zijn louter te danken aan de overheidssubsidie ten aanzien van de loonkosten. Dit plan nu hebben wij in onze bijdrage niet geanalyseerd, omdat wij slechts de effecten van een verschuiving van de sociale werkgeverslasten naar de indirecte belastingen wensten te bespreken. Van Geel begrijpen

we intussen dat hij het op prijs gesteld zou hebben als wij in voetnoot 7) dan wel in de hoofdttekst hadden aangegeven waarom we het volledige „plan Geel” niet in de beschouwingen hebben betrokken. We hopen deze omissie thans gecorrigeerd te hebben.

Drie slotopmerkingen over de voorlaatste alinea's van de reactie van Geel. Allereerst ontgaat het ons waarom onze variant 4 de causaliteit geweld aandoet. We nemen echter kennis van de visie van Geel dat dit het geval is. Zijn opmerking dat wij niet aangeven welke werkgeverspremies in variant 4 worden verlaagd, is correct. In ons model maakt het namelijk niet uit om welke premies het gaat. Bovendien veronderstellen we dat de lezer weet welke werkgeverspremies er bestaan. Wat de omvang van de verlaging van de werkgeverslasten in variant 4 betreft het volgende. Deze is zodanig gekozen, dat in combinatie met een negatieve loonimpuls van 1% sprake is van een constante financieringstekortquote van de overheid. Dit is Geel kennelijk ontgaan.

J.H.M. Donders
A.M. van Nunen

-
- 1) Ons begrip looninkomen omvat ook het toegerekende looninkomen van zelfstandigen.
 - 2) Een nadere boekhoudkundige toelichting bij de bovenstaande analyse laten we kortheidshalve achterwege. De lezer kan een dergelijke toelichting echter *desgewenst* aanvragen door middel van een briefje naar de Katholieke Hogeschool.
 - 3) De bruto loonsom is per definitie de loonsom na aftrek van de sociale werkgeverslasten.