

Alternatieve financiering van de sociale zekerheid

Bassilière, D., Bossier, F., Bracke, I., Lebrun, I., Masure, L. & Stockman, P. (2005). *Socialezekerheidsbijdrageverminderingen en alternatieve financiering van de sociale zekerheid: simulaties van beleidsvarianten*. Federaal Planbureau, Planning Paper 97. www.plan.be.

Planning Paper 97 presenteert de macro-economische gevolgen en de effecten op de openbare financiën op korte en middellange termijn van enerzijds een reeks socialezekerheidsbijdrageverminderingen en anderzijds een reeks belastingverhogingen of nieuwe heffingen die eventueel kunnen aangewend worden om de bijdrageverminderingen te financieren. De analyse is gebaseerd op HERMES, het middellangetermijnmodel van het Federaal Planbureau (FPB). De resultaten zijn in hoge mate gevoelig voor de aard van de loonvorming.

Fiscale en parafiscale druk en macro-economische effecten

Verlaging van de parafiscale druk en verhoging van de fiscale druk

Tien beleidsvarianten werden gesimuleerd: enerzijds drie socialezekerheidsbijdrageverminderingen (algemene werkgeversbijdragen, werkgeversbijdragen op lage lonen, werknemersbijdragen) en anderzijds zeven alternatieve financieringsmethoden (btw, de accijnzen op tabak en brandstoffen, de energieheffing, de personeninkomsten- en de vennootschapsbelasting, een algemene heffing op de toegevoegde waarde, een algemene sociale bijdrage op alle inkomens). De wijzigingen in de fiscale en parafiscale druk werden opzettelijk klein gehouden om de betrouwbaarheid van de simulatieresultaten te verzekeren. In alle gevallen is de ex ante impact op de overheidsontvangsten gelijk aan 0,5%

van het bbp gedurende de ganse simulatieperiode, goed voor 1,5 miljard euro in het eerste jaar van de simulatieperiode. De ex post impact op het overheidsbudget hangt voornamelijk af van de teweeggebrachte effecten op de belastingbasis, de werkloosheidsvergoedingen en de prijseffecten op andere overheidsbestedingscategorieën. Met behulp van alternatieve combinaties van socialezekerheidsbijdrageverminderingen en compenserende financiering (tabel 1) kan de

lezer zelf de weerslag van een verschuiving van parafiscale naar fiscale druk berekenen.

Drie alternatieve loonhypothesen

De simulaties werden onder drie alternatieve loonhypothesen uitgevoerd, waarbij telkens het arbeidsaanbod ongemoeid gelaten werd.

Scenario 1 veronderstelt dat de reële brutoloonvoet niet beïnvloed wordt door veranderingen in de fiscale of parafiscale druk. Zo'n nuleffect op het reële brutoloon is alleen plausibel indien de verandering in de fiscale of parafiscale druk niet geanticipeerd wordt door de werkgevers en werknemers of indien een loonbevrozing opgelegd wordt door de overheid. Aan die voorwaarden is hoogstens op korte termijn voldaan, hetgeen contrasteert met het langetermijnperspectief waarin een verschuiving

Tabel 1.

Middellangetermijneffecten (t+7 jaar) van parafiscale lastenverlagingen en fiscale lastenverhogingen onder verschillende loonhypothesen (procentueel verschil met de basis tenzij anders aangegeven)

	Socialezekerheidsbijdrageverminderingen					Verhoging of invoering van directe belastingen					Indirecte belastingverhogingen		
	Werkgevers (algemeen)	Werkgevers (lage loonen)	Werknemers	Personen	Vennootschappen	Heffing op toegevoegde waarde	Algemene sociale bijdrage	BTW	Accijnzen op tabak en brandstoffen	Energieheffing			
	Loonhypothese = ongewijzigd reëel brutoloon												
BBP	0,24	0,37	0,15	-0,24	-0,28	-0,21	-0,20	-0,21	-0,16	-0,08			
Verloonde marktwerkgelegenheid	0,75	1,77	0,14	-0,22	-0,19	-0,17	-0,18	-0,80	-0,28	-0,25			
Reële uurloonkost (markt)	-1,21	-2,82	-0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,02	-0,62	-0,56			
Overheidsaldo (% van bbp)	-0,32	-0,39	-0,32	0,49	0,60	0,51	0,53	0,26	0,22	0,33			
Budgettaire kost/winst per bijkomende/verloren baan (1 000 euro)	50,4	24,2	275,0	253,8	352,9	341,0	340,3	38,1	97,9	170,0			
	Loonhypothese = Philipscurve-effect op reële brutoloonvoet (HERMES)												
BBP	0,18	0,18	0,12	-0,20	-0,27	-0,21	-0,17	-0,08	-0,10	-0,04			
Verloonde marktwerkgelegenheid	0,50	0,98	0,03	-0,05	-0,14	-0,15	-0,05	-0,25	-0,04	-0,03			
Reële uurloonkost (markt)	-0,62	-0,86	0,23	-0,37	-0,12	-0,07	-0,28	-1,29	-1,20	-1,06			
Overheidsaldo (% van bbp)	-0,28	-0,23	-0,30	0,45	0,58	0,50	0,50	0,12	0,17	0,27			
Budgettaire kost/winst per bijkomende/verloren baan (1 000 euro)	67,5	25,7	1 228,8	1 021,7	473,2	397,2	1 143,8	59,8	1 767,8	5 057,9			
	Loonhypothese = onderhandelingsmodel voor arbeidskost (LABMOD)												
BBP	0,17	n.b.	0,28	-0,32	n.b.	-0,19	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.			
Verloonde marktwerkgelegenheid	0,45	n.b.	0,79	-0,59	n.b.	-0,08	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.			
Reële uurloonkost (markt)	-0,58	n.b.	-1,23	0,70	n.b.	-0,22	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.			
Overheidsaldo (% van bbp)	-0,28	n.b.	-0,44	0,56	n.b.	0,49	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.			
Budgettaire kost/winst per bijkomende/verloren baan (1 000 euro)	74,6	n.b.	64,4	111,2	n.b.	681,8	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.			

Bron: Federaal Planbureau (2005), Socialezekerheidsbijdrageverminderingen en alternatieve financiering van de sociale zekerheid: simulaties van beleidsvarianten, Planning Pa- per 97, tabellen 1, 2, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 13, 14, 20, 21

van parafiscale naar fiscale druk doorgaans geplaatst wordt.

In scenario 2 wordt rekening gehouden met de invloed van schommelingen in de arbeidsproductiviteit (positief verband) en de werkloosheidsgraad (negatief verband): bij een stijgende arbeidsproductiviteit neemt de groei van de brutoloonvoet toe, bij een stijgende werkloosheidsgraad neemt de brutoloonvoetgroei af (het Philipscurvemechanisme van Hermes). De reële loonkost volgt – gegeven de werkgeversbijdragevoet – uit die oplossing voor de reële brutoloonvoet.

Scenario 3 is gebaseerd op het loononderhandelingsmechanisme van Labmod, het arbeidsmarktmodel van het FPB.¹ In de Labmod-logica wordt de reële loonkost niet alleen bepaald door de arbeidsproductiviteit en de werkloosheidsgraad, zoals in scenario 2, maar ook door de belastingwig en de vervangingsratio tussen werkloosheidsvergoeding en nettoloon. Beiden oefenen een opwaartse druk uit op de evolutie van de reële loonkost. Een toename van de vervangingsratio (de werkloosheidsvergoeding neemt verhoudingsgewijs toe tegenover het nettoloon) heeft een opwaarts effect op de reële loonkost. Ook een toename van de belastingdruk (en dus van de belastingwig tussen het nettoloon voor de werknemer en de loonkost voor de werkgever) leidt tot een hogere reële loonkost. De directe impact van de belastingwig – direct in de betekenis van geen macro-economische terugkoppeling – is zodanig dat elke verhoging (verlaging) van de belastingdruk deels door de werknemers, deels door de werkgevers gedragen (ingepalmd) wordt. Gegeven die reële loonkost bepalen de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid dan de reële brutoloonvoet.

Socialezekerheidsbijdrageverminderingen

Werkgeversbijdrageverminderingen

De werkgelegenheidsstijging als gevolg van werkgeversbijdrageverminderingen is het grootst in scenario 1: de reële brutolonen stijgen niet en dus is de loonkostdaling maximaal. In dit scenario geeft de werkgeversbijdragevermindering op de lage lonen in vergelijking met de algemene werkgevers-

bijdragevermindering meer bijkomende werkgelegenheid (+1,8% i.p.v. +0,8%) en – ondanks een grotere daling van het overheidssaldo (-0,4% i.p.v. -0,3% van het bbp) – een lagere budgettaire kost per bijkomende baan (24 200 i.p.v. 50 400 euro). De reden voor die omvangrijkere banenschepping is een verschuiving van hoogverloonde arbeid naar laagverloonde arbeid en dus een grotere daling van de gemiddelde reële loonkost (-2,8% i.p.v. -1,2%).

In de twee andere loonscenario's (vrije loonvorming) wordt een deel van de (algemene) werkgeversbijdragedaling wel ingepalmd door de werknemers via een reële bruto- en dus ook nettoloonstijging, met als gevolg minder extra banen. Die reële brutoloonstijging impliceert ook een ruimere belastingbasis en bijgevolg grotere terugverdieneffecten en dus een kleinere daling van het begrotingssaldo. Overigens produceren scenario 2 (het Philipscurvescenario) en scenario 3 (het loononderhandelingscenario) kwantitatief gelijkaardige effecten op de werkgelegenheid (allebei +0,5% t.o.v. +0,8% in het ongewijzigde reële brutoloonscenario) en het overheidssaldo (-0,3% van het bbp).

Nets als in scenario 1 is ook in het geval van het Philipscurveloonscenario de impact op de gemiddelde loonkost groter indien de werkgeversbijdragevermindering gericht is op de laagverloonde werkgelegenheid i.p.v. op alle werknemers (-0,9% i.p.v. -0,6%). Bijgevolg is de impact op het aantal banen ook groter (+1,0% i.p.v. +0,5%) en is de budgettaire kost per bijkomende baan ook lager (25 700 i.p.v. 67 500 euro).

Werknemersbijdrageverminderingen

De resultaten voor de werknemersbijdragevermindering zijn minder eenduidig. In het eerste scenario (ongewijzigde reële brutolonen) is de ruimte voor werkgelegenheidsschepping heel beperkt (slechts +0,1%) omdat de impact op de loonkost nihil is en extra werkgelegenheid dus geheel afhangt van de beschikbare inkomensstijging voor de gezinnen. In het tweede scenario (het Philipscurveloonscenario) is die ruimte nog kleiner omdat via de neerwaartse druk op de werkloosheidsgraad het reële brutoloon en – gegeven de ongewijzigde werkgeversbijdragevoet – de reële loonkost stijgen. Hoe-

wel de invloed van algemene werkgevers- en werknemersbijdrageverminderingen op het overheidssaldo in die twee loonsenario's gelijkaardig is, ligt de budgettaire kost per bijkomende job van werknemersbijdrageverminderingen prohibitief hoog. De verklaring schuilt in de geringe werkgelegenheidsstijging.

In **scenario 3** (loononderhandelingshypothese) zorgt de daling van de belastingwig wel voor een voldoende grote neerwaartse druk op de loonkost opdat de reële loonkost (en dus ook het reële brutoloon) per saldo zou kunnen dalen, en dit ondanks de daling van de werkloosheidsgraad. Het gevolg is een substantiële stijging van de werkgelegenheid op middellange termijn (+0,8%), zelfs groter dan in het geval van de algemene werkgeversbijdragevermindering (+0,5%). Ondanks de lichtjes sterkere daling van het overheidssaldo (-0,4% i.p.v. -0,3% van het bbp) is de budgettaire kost per bijkomende baan substantieel lager dan in de twee andere loonsenario's (64 400 euro tegenover 275 000 euro in scenario 1 en zelfs 1 228 800 euro in scenario 2). Overigens kan op lange termijn – technisch niet simuleerbaar door Hermes en dus niet gerapporteerd – de werknemersbijdragevermindering niet meer werkgelegenheid scheppen dan de werkgeversbijdragevermindering omdat de logica van de LAB-MOD-loonvorming een langetermijnequivalentie tussen werkgevers- en werknemersbijdragen dicteert.

Werkgevers- of werknemersbijdrageverminderingen?

De rangschikking van de algemene werkgevers- en werknemersbijdrageverminderingen in termen van bijkomende werkgelegenheid en budgettaire kost op middellange termijn is dus uiterst gevoelig voor de loonvormingsomgeving. Indien de belastingwig geen directe impact heeft op de lonen, dus indien de brutolonen niet beïnvloed worden (scenario 1) of indien ze bepaald worden in het Philipscurve-loonsenario (scenario 2), produceren werkgeversbijdrageverminderingen betere resultaten. Indien de belastingwig wel een directe impact heeft op de lonen, dus in het loononderhandelingsscenario (scenario 3), dan zijn op middellange termijn werknemersbijdrageverminderingen de aangewezen strategie.

Verhoging van de belastingen en nieuwe heffingen: mogelijke trade-offs

Op enkele uitzonderingen na is het banenverlies als gevolg van een hogere fiscale druk beperkt in vergelijking met de werkgelegenheidsschepping door bijdrageverminderingen, hetgeen suggereert dat een verschuiving van parafiscale naar fiscale druk werkgelegenheid zou creëren. Aan welke alternatieve lasten de voorkeur moet gegeven worden, hangt wel af van de eventuele trade-off tussen werkgelegenheid en overheidsbegroting. Die trade-off is niet onafhankelijk van het type loonvorming.

Scenario 1: Ongewijzigde reële brutolonen

In het ongewijzigd reële brutoloonscenario zijn directe belastingverhogingen – hetzij op personeninkomsten, vennootschapsinkomsten, de toegevoegde waarde of alle inkomsten – en energieheffingen een meer aangewezen piste dan verbruiksbelastingverhogingen wegens het relatief kleine banenverlies (beperkt tot -0,2% in vergelijking met -0,3% tot -0,8%) en de relatief grote stijging van het overheidssaldo (+0,5% tot +0,6% van het bbp in vergelijking met +0,2% tot +0,3% van het bbp).

Het banenverlies als gevolg van de BTW-verhoging is ongeveer gelijk aan de jobcreatie die volgt uit de algemene werkgeversbijdragevermindering (0,8%). De reden voor die relatief grote uitstoot van arbeid is dat de door de BTW-verhoging veroorzaakte prijsstijging via de koppeling van de brutolonen aan de gezondheidsindex loonkostverhogend is. Accijnsverhogingen en energieheffingen zijn weliswaar ook productiekostverhogend en dus werkgelegenheidsvernietigend, maar wel in mindere mate dan de BTW-verhoging (namelijk met -0,3%) omdat energie- en tabaksprijzen niet in de gezondheidsindex zitten en nauwelijks ingrijpen in het loon-prijs-spiraalmechanisme. De uitstoot van arbeid door accijnsverhogingen en energieheffingen wordt ook afgezwakt wegens de substitutie van energie door onder andere arbeid als reactie op hogere relatieve energieprijzen.

Scenario 2: Philipscurveloovorming

Is er wel een macro-economische terugkoppeling op de lonen maar zonder directe impact van de loonwrig op de loonvorming (het Philipscurveloovormingscenario), dan zijn alle directe belastingverhogingen ook voordeliger voor het overheidssaldo dan andere heffingen (+0,5% i.p.v. +0,1% tot +0,2% van het bbp).

Qua impact op de werkgelegenheid scoren de directe belastingen die in eerste instantie de ondernemingen treffen (vennootschapsbelastingen, heffingen op toegevoegde waarde) en de BTW-verhoging het slechtst (ongeveer -0,1% en -0,3%). De accijnsverhoging en de energieheffing daarentegen zouden het minst banen kosten (daling met minder dan 0,1%). Overigens is voor alle vormen van hogere fiscale druk de uitstoot van arbeid kleiner dan in het ongewijzigde reële brutoloonscenario wegens het loonkostdrukkend effect van de gestegen werkloosheidsgraad in een Philipscurveloovormingscenario.

Scenario 3: Loononderhandelingscenario

In het loononderhandelingscenario zijn de effecten van de directe belastingverhogingen (personeninkomsten, toegevoegde waarde) op het overheidssaldo gelijkaardig als in het Philipscurveloovormingscenario (+0,5% van het bbp). Wat de werkgelegenheid aangaat zijn er toch kwantitatieve verschillen in vergelijking met het Philipscurveloovormingscenario: enerzijds iets minder banenverlies in het geval van de heffing op de toegevoegde waarde, anderzijds veel meer banenverlies in het geval van de personenbelasting (-0,6% i.p.v. -0,1%).

De personenbelastingverhoging doet relatief veel banen verloren gaan in het loononderhandelingscenario in vergelijking met de andere loonscenario's. Reden hiervoor is de directe impact van de belastingwrig op de loonkost. Immers, naast de negatieve impact op het beschikbaar inkomen, impliceert de stijging van de belastingwrig ook een opwaartse druk op de reële loonkost, hetgeen een bijkomende bron van werkgelegenheidsvernietiging is.

Lastenverhogingen ex ante volledig of gedeeltelijk gedragen door kapitaal

Verhoging van de vennootschapsbelastingen

In het ongewijzigde loonscenario (scenario 1) verminderen vennootschapsbelastingverhogingen de economische activiteit wegens de stijging van de kapitaalkost en de aantasting van het beschikbaar inkomen uit uitgekeerde winsten. Toch kosten vennootschapsbelastingverhogingen relatief weinig banen (-0,2%) omdat het duurder worden van de gebruikskost van kapitaal een relatieve daling van de arbeidskost en dus een substitutie-effect ten gunste van de factor arbeid impliceert.

In het Philipscurveloovormingscenario (scenario 2) is er zelfs, onder druk van de gestegen werkloosheidsgraad, een absolute daling van de loonkost. Hierdoor wordt het banenverlies uit scenario 1 (ongewijzigd reële brutoloonscenario) enigszins gecompenseerd (-0,1% i.p.v. -0,2%).

Invoering van een heffing op de toegevoegde waarde

Ook de invoering van een heffing op de toegevoegde waarde is relatief pijnloos in termen van banenverlies (-0,2%), maar wel om andere redenen dan in het geval van vennootschapsbelastingverhogingen. In vergelijking met de vennootschapsbelastingen is enerzijds de opwaartse druk op de kapitaalkost lager omdat in eerste instantie de last gelijkmatig over arbeid en kapitaal gespreid wordt. Anderzijds dragen de gezinnen een groter deel van de last via de hogere belasting van arbeid, met als resultaat een grotere daling van het beschikbaar inkomen.

Ook voor deze maatregel is de werkgelegenheidsdaling (iets) kleiner in scenario 2 (het Philipscurveloovormingscenario) dan in scenario 1 (het ongewijzigde reële brutoloonscenario), als gevolg van de neerwaartse druk van de gestegen werkloosheidsgraad op de lonen.

In scenario 3 (het loononderhandelingscenario) zorgt een bijkomend mechanisme voor een neerwaartse druk op de loonkost. De aanwezigheid van de heffing op de toegevoegde waarde in de belas-

tingwig is voor de werkgevers een extra last op arbeid bovenop de gewone loonkost. Via een daling in het brutoloon wentelen zij die extra last gedeeltelijk af op de werknemers, met als gevolg een grotere daling van de reële loonkost (-0,2% tegenover -0,1% in het Philipscurveloosscenario) en een kleinere daling van de werkgelegenheid dan in de twee andere loonsenario's (-0,1% tegenover -0,2%).

Invoering van een algemene sociale bijdrage

De invoering van de algemene sociale bijdrage is een hybride maatregel, met zowel elementen van de personenbelastingverhoging (ex ante een hogere belasting van de gezinnen) als van de heffing op de toegevoegde waarde (ex ante een hogere belasting van zowel de bedrijven als de gezinnen). Per saldo lijkt het aspect 'gezinnen' te overwegen,

waardoor de resultaten van de algemene sociale bijdrage in de buurt komen van die voor de personenbelastingverhoging, zowel in het ongewijzigde reële brutolooosscenario (scenario 1) als in het Philipscurveloosscenario (scenario 2).

Peter Stockman
Federaal Planbureau

Noot

1. De loononderhandelingshypothese werd alleen gebruikt in het geval van de algemene werkgeversbijdragevermindering, de werknemersbijdragevermindering, de personeninkomstenbelastingverhoging en de invoering van een algemene heffing op de toegevoegde waarde omdat de andere maatregelen om diverse redenen (onvoldoende detail) niet door Labmod kunnen behandeld worden.

