

Experiment: het Plan Van Elswijk

*Laboratoriumexperimenten
wijzen uit dat het Plan Van
Elswijk gunstige gevolgen
heeft voor de werkgelegenheid.*

F.A.A.M. van Winden, A. Riedl, J. Wit en F van Dijk*

Onlangs is door de Tweede Kamer de Wet inkomstenbelasting 2001 aanvaard. Deze wet is onder meer gericht op een verbreding van de belastingbasis en een verschuiving van directe naar indirecte belastingen. Stimulering van de werkgelegenheid door een verlaging van de lastendruk op arbeid vormt daarbij een belangrijk oogmerk. De veranderingen op fiscaal gebied staan in het teken van de modernisering van het belastingstelsel in het kader van de belastingherziening 21e eeuw. Zoals de veelbesproken vermogensrendementsheffing laat zien, worden hierbij internationaal unieke maatregelen niet geschuwd. Inmiddels hebben de bewindslieden van Financiën overigens laten weten dat de herziening nog niet af is. De huidige werkgelegenheidssituatie, gekenmerkt door het feit dat ongeveer éénderde van de potentiële beroepsbevolking niet werkt, zal alleen al in het licht van de voorziene demografische ontwikkelingen ertoe leiden dat de bevordering van de arbeidsparticipatie een hoge plaats op de beleidsagenda blijft innemen. Op Europees niveau valt een soortgelijke ontwikkeling te constateren, die gericht is op het bevorderen van werkgelegenheid via een verlaging van de lastendruk op arbeid en daarmee samenhangend een verschuiving naar indirecte belastingen. Volgens de Europese Commissie verdienen plannen voor een

alternatieve, werkgelegenheidsvriendelijkere fiscale structuur grotere aandacht en serieuze bestudering.

Door velen wordt in dit verband de financiering van sociale zekerheid via heffingen op arbeid als zorgelijk ervaren. Het daardoor optredende verschil tussen de loonkosten voor de werkgever en het nettoloon voor de werknemer wordt schadelijk geacht voor de werkgelegenheid (de 'wig'-problematiek). Gesproken wordt van een vicieuze cirkel van werkloosheid en hogere loonkosten. Van betekenis is hierbij dat door het omslagkarakter van de vigerende financieringswijze betrokkenen niet of onvoldoende geconfronteerd worden met de maatschappelijke lasten van hun beslissingen. De financiële lasten van uitkeringen worden door anderen gedeeld, waardoor in feite ontslag gesubsidieerd wordt. Een alternatieve financieringswijze die eveneens een verbreding van de belastingbasis en een verschuiving naar indirecte belastingen inhoudt en die bij zou kunnen dragen aan de vriendelijkere structuur waar de Europese Commissie naar vraagt, betreft het zogeheten Plan Van Elswijk 4. Kort samengevat, bestaat dit plan uit drie belangrijke onderdelen. Ten eerste wordt de grondslag voor de premieheffing verbreed van de loonsom naar de netto toegevoegde waarde. Ten tweede wordt een arbeidssubsidie ingevoerd als bonus voor de werkgever voor een uitgespaarde uitkering, die verloren gaat bij ontslag. Ten derde wordt het heffingspercentage over de netto toegevoegde waarde gedifferentieerd naar bedrijfstakken, zodanig dat bij de invoering van het plan de totale afdracht aan sociale premies (na aftrek van subsidies) gelijk is aan het bedrag dat vóór de invoering werd betaald. Van Elswijk verwacht aanzienlijke positieve economische gevolgen van zijn plan, met name voor de

werkgelegenheid. Van verschillende zijden is in de loop der tijd door andere economen ernstige kritiek geoefend op dit plan. Het plan zou geen oplossing bieden voor de werkgelegenheidsproblematiek en grote nadelige gevolgen hebben voor de concurrentiepositie en relatieve welvaartspositie van Nederland. Met name de verwachting dat de (impliciete) belasting van kapitaal tot kapitaalvlucht en een verminderde prikkel tot innovatie en vernieuwing zal leiden, speelt hierbij een rol.

In dit artikel wordt beknopt verslag gedaan van een experimenteel economisch onderzoek dat voor het eerst informatie geeft over de effecten van een volledige implementatie van het plan in een reëel functionerende 'kleine open economie' met belangrijke karakteristieken van de Nederlandse economie. Het onderzoek is verricht naar aanleiding van een door de Tweede Kamer aanvaarde motie'. In de motie staat het Plan Van Elswijk als werkgelegenheids

1. Zie de Memorie van Toelichting bij de Wet inkomstenbelasting 2001, blz 18.
2. Europese Commissie, Growth, competitiveness, employment the challenges and ways forward into the 21st century, White paper, Office for official publications of the european community, Luxemburg, 1994.
3. Zie bijvoorbeeld: CPB, Alternatieve financiering van de sociale zekerheid: Plan van Van Elswijk, Werkdocument no. 79, Den Haag, 1995.
4. Zie P. van Elswijk, De markteconomie sociaal ingevuld, Van Gorcum, 1996, dat door R. de Mooij is besproken in *ESB*, 9 april 1998, blz. 294-295. De essentie van het plan staat in P. van Elswijk, Homeostatische financiering van de sociale zekerheid, *ESB*, 4-5-1994, blz. 408-411. Zie ook de reactie van R. Leerling, Lost produktieheffing de werkloosheid op? (met naschrift van P. van Elswijk), *ESB* 12 oktober 1994, blz. 927-929.
5. Zie de voorgaande voetnoot, alsmede het commentaar van economische deskundigen vermeld in de brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer, 3 juli 1997 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 000 XV, nr 63).
6. De motie Kalsbeek-Jasperse c.s., Tweede Kamer, 1996-1997, 25.000 XV, nr. 23.

* De eerste twee auteurs zijn werkzaam bij het onderzoekscentrum (REED) van de Universiteit van Amsterdam, de derde auteur is thans werkzaam bij ATT in de Verenigde Staten en de vierde auteur bij het Ministerie van justitie.

instrument centraal en wordt het kabinet verzocht met name de effecten van het plan in internationaal perspectief experimenteel te laten toetsen.

Eerdere studies

Het CPB heeft in 1995 de macro-economische gevolgen van het Plan Van Elswijk doorgerekend met behulp van het zogeheten FKSEC-model 7. Voor de doorrekening van een dergelijke majeure operatie wordt het model niet geschikt geacht omdat het geldigheidsgebied van de vergelijkingen overwegend lokaal is. Daarom is gekozen voor een beperkte invoering van zo'n tien procent van het oorspronkelijke plan. De resultaten laten ook op langere termijn (acht jaar) een duidelijk gunstig effect zien voor de werkgelegenheid, terwijl de effecten op de productie en de investeringen gering genoemd kunnen worden. Het CPB wijst er echter op dat mogelijke kapitaalvlucht en de wijze waarop de lonen zich aanpassen een belangrijke bron van onzekerheid vormen bij de bepaling van de werkgelegenheidseffecten. Alles afwegend concludeert het CPB in de MEV 1997 dat de risico's te groot zijn om tot invoering over te gaan. In de CPB-studie worden verder ook nog enkele andere studies vermeld die positieve werkgelegenheidseffecten laten zien.

Problematisch bij de genoemde studies is evenwel dat zij uitgaan van gedragsreacties bij de huidige financieringswijze. Eén van de twee door het Ministerie geraadpleegde economische deskundigen waarschuwt in dit verband ervoor dat beleidsmaatregelen zodanige gedragsveranderingen kunnen oproepen, dat het doorrekenen van de effecten met modellen die op bestaande gedragsreacties gebaseerd zijn niet zinvol is'. Algemeen-evenwichtsmodellen, zoals het MIMIC-model van het CPB, komen aan deze kritiek tegemoet. Daar staat wel tegenover dat bij dergelijke modellen bepaalde veronderstellingen over het gedrag

moeten worden gemaakt. Bovendien kunnen er meerdere evenwichten zijn en blijft gedrag buiten een evenwicht onbesproken. Volgens de CPB-studie ondersteunen aanvullende becijferingen met het MIMIC-model overigens de resultaten van het FKSEC-model.

Het experiment

Laboratoriumexperimenten zijn bij uitstek geschikt om de gevolgen van beleidsinnovaties te exploreren. Zonder veronderstellingen over het gedrag te hoeven maken, kunnen reacties op veranderingen in de economische situatie nauwkeurig en systematisch worden bestudeerd. Bovendien kan het onderzoek gerepliceerd worden om de robuustheid van bevindingen te toetsen. Op deze wijze kan, zonder de financiële of andere risico's bij een daadwerkelijke uitvoering van de beleidsinnovatie, informatie worden verkregen over de mogelijke effecten. Bovendien bieden experimenten de gelegenheid om vraagstukken te onderzoeken waarover de bestaande theoretische modellen geen uitsluitsel geven, zoals bijvoorbeeld gedragsreacties in onevenwichtige situaties.

De bestudeerde laboratoriumeconomie bestaat uit een binnenland en een buitenland, met in beide landen producenten en consumenten, alsmede een socialezekerheidskas waarin premies gestort worden voor de uitbetaling van uitkeringen en subsidies (bij het Plan Van Elswijk). Consumenten beschikken over eenheden arbeid en kapitaal die zij op de diverse factormarkten kunnen verkopen aan de producenten. De arbeidsmarkt is lokaal, terwijl de kapitaalmarkt internationaal is. Met de opbrengst uit de verkoop van arbeid en kapitaal, alsmede de vaste uitkering die zij krijgen voor elke niet verhandelde eenheid arbeid, kunnen zij goederen kopen op een tweetal productmarkten. Consumenten ontlenen 'nut' (verdiensten) aan de gekochte goederen, alsmede aan de niet verhan

delde eenheden arbeid ('vrije tijd'). De producenten zijn verdeeld over twee sectoren, een relatief kapitaalintensieve internationale ('open') sector en een relatief arbeidsintensieve lokale ('beschermde') sector. Producenten ontlenen hun verdiensten aan de winst die zij maken. Deze wordt mede bepaald door de financieringswijze van de sociale zekerheid. De helft van de uitgevoerde experimenten betreft het loonbelastingstelsel, waarbij producenten een bepaald percentage van de loonvoet afdragen als premie. De andere helft van de experimenten betreft het Plan Van Elswijk, waarbij, onder handhaving van het loonbelastingstelsel voor het buitenland, binnenlandse producenten een bepaald percentage van de productprijs afdragen als premie. Daarnaast ontvangen zij voor elke aangeschafte eenheid arbeid een subsidie ter hoogte van de uitkering. Verder is het premiepercentage in dit geval zodanig per sector bepaald dat de netto-afdrachten initieel dezelfde omvang hebben als bij het loonbelastingstelsel. Ter benadering van een 'kleine open economie' is er voor gekozen om het aantal eenheden arbeid en kapitaal ter beschikking van de buitenlandse consumenten en de schalingsfactor in de productiefuncties van de buitenlandse producenten zodanig aan te passen dat de buitenlandse economie zeven keer zo groot is als de binnenlandse.

Onderzoeksresultaten

Het belangrijkste experimentele resultaat betreft de toetsing van de bij het onderzoek geformuleerde hypothesen met betrekking tot kapitaalvlucht, werkgelegenheid, het nettoloon, de relatieve omvang van de arbeidsintensieve sector en verschillende welvaartsmaatstaven. Deze toetsing valt ten gunste

7. Zie het in voetnoot 3 aangehaalde rapport van het CPB.

8. Zie de eerdergenoemde brief van de Minister van 3 juli 1997.

uit van het Plan Van Elswijk. In vergelijking met het loonbelastingstelsel treedt onder het Plan Van Elswijk geen kapitaalvlucht op en neemt de werkgelegenheid niet af. Integendeel, uiteindelijk wordt een substantiële kapitaalimport en toename van de werkgelegenheid waargenomen. De als gevolg hiervan grotere productie blijkt niet arbeidsintensiever te zijn. Er is in dit opzicht geen verdringing van de internationaal opererende sector. Wanneer de belastingtarieven zich aanpassen aan het financieringstekort, worden ook positieve effecten gevonden voor het nettoloon en de welvaartsmaatstaven. Als de belastingtarieven constant worden gehouden, gaat dit gepaard met een aanzienlijk financieringstekort bij het loonbelastingstelsel en een aanzienlijk surplus bij het Plan Van Elswijk.

Verder blijkt dat bij het loonbelastingstelsel het loonbelastingtarief in het binnenland altijd een negatief effect uitoefent op de grootheden die centraal staan bij de hypothesen, en dit effect is meestal significant. Bij het Plan Van Elswijk gaat het effect van de productbelastingtarieven in dezelfde richting, maar is dit altijd minder negatief en meestal niet significant.

Deze positieve economische gevolgen van het Plan Van Elswijk kunnen verklaard worden aan de hand van een tweetal factoren. In de eerste plaats leidt de veronderstelde aanwezigheid van enig immobiel kapitaal ertoe dat onder dit belastingstelsel lastenverschuiving van arbeid naar kapitaal kan plaatsvinden, waardoor een efficiëntiewinst geboekt kan worden. Dit is een bekend resultaat uit de theorie. In de tweede plaats lijkt de verschuiving van het moment van belastingheffing een belangrijke rol te spelen. Bij het loonbelastingstelsel wordt de producent reeds bij de aanschaf van productiefactoren (arbeid) met belasting-

gen geconfronteerd, op een moment dat het nog onzeker is in welke mate de te maken productiekosten tot winst zullen leiden. Onder het Plan Van Elswijk worden daarentegen de kosten van de productiefactor arbeid niet langer belast, maar zelfs gesubsidieerd, en vindt bovendien belastingheffing pas later en naar rato van de prijsontwikkeling op de afzetmarkten plaats. In tegenstelling tot bij het loonbelastingstelsel deelt de overheid hier derhalve in het omzetrisico van de producenten. Door ook met deze onzekerheidseffecten rekening te houden (waaraan de huidige theorie voorbij gaat), kunnen de relatief betere prestaties van het Plan Van Elswijk verklaard worden.

Slotopmerkingen

Omdat bij het ontwerp van het experiment zoveel mogelijk rekening is gehouden met belangrijke karakteristieken van de Nederlandse economie en de resultaten een sterke systematiek vertonen, lijkt het geoorloofd te concluderen dat het Plan Van Elswijk substantiële positieve gevolgen kan hebben. Voor het eerst zijn daar nu aanwijzingen voor gekregen aan de hand van een reëel functionerende economie, waarin het Plan Van Elswijk volledig is geïmplementeerd. Op zijn minst zijn er geen aanwijzingen voor het tegendeel verkregen. Ten behoeve van de beleidsontwikkeling, alsmede een verdere verdieping van de leer der openbare financiën, zou additioneel onderzoek op de volgende terreinen wenselijk zijn. Ten eerste is verder experimenteel onderzoek op zijn plaats, zowel om de robuustheid van de bevindingen te toetsen als om uitbreidingen te onderzoeken (waarbij gedacht kan worden aan de vormgeving van de arbeidsmarkt of de introductie van economische groei). Ten tweede is het bestaande gebrek aan empirische kennis omtrent de mobiliteit van kapitaal en de gevolgen daarvan voor de productie-omstandigheden van bedrijven (waarbij met

name ook gedacht dient te worden aan de publieke infrastructuur) als een belangrijk manco ervaren. Ten derde attendeert het uitgevoerde onderzoek op een ander gewichtig manco in de economische kennis. Dit betreft de invloed van onzekerheid inzake de omzet bij ondernemersbeslissingen over de aanschaf van productiefactoren. Alleen in een evenwichtssituatie - waarop de bestaande theorie zich concentreert - is van een dergelijke onzekerheid geen sprake. Het experiment laat zien dat in een reëel economisch proces een belasting op inputs heel anders kan uitwerken dan een belasting op outputs (zoals bij het Plan Van Elswijk). Ten slotte verdient het aanbeveling onderzoek te verrichten naar wijzigingen in het belastingstelsel die inspelen op de positieve bevindingen ten aanzien van het Plan Van Elswijk.

Macro-economische experimenten zijn in opkomst en hebben al tot belangwekkende resultaten geleid.⁹ Voor de beleidsgerichte bestudering van de economische gevolgen van macro-economische beleidsinnovaties is de toepassing van deze onderzoeksmethode echter nieuw. De verrichte studie toont onzes inziens aan dat laboratoriumexperimenten dienstbaar kunnen zijn aan dergelijk onderzoek. Zij zijn overigens geen substituut voor andere vormen van empirisch onderzoek, noch voor theoretisch onderzoek. Het betreft een complementaire onderzoeksmethode, met relatieve voor- en nadelen. Vanuit een breder perspectief dient de mogelijkheid zich aan van een waardevolle koppeling tussen experimenten en meer traditionele macro-economische beleidsmodellen.

Frans van Winden, Arno Riedi, Jörgen Wit en Frans van Dijk

Het volledige onderzoeksrapport is op te vragen bij CREED. Het kan ook worden ingezien en uitgeprint via de website van CREED (www.fee.uva.nl/creed).

9. Zie bijvoorbeeld C.N. Noussair, C.R. Plott en R.G. Riezman, An experimental investigation of the patterns of international trade, *American Economic Review*, 1995, blz. 462-491.