



**RECHTVAARDIGE FISCALITEIT**

# Wie spekt de kas van de sociale zekerheid?

Wim Van Lancker en Bart Bozek

Zowel de hoogste als de laagste inkomens dragen niet of weinig bij aan de sociale zekerheid, en de middengroep dreigt verder uit te dunnen als gevolg van de robotisering. Dat wil zeggen dat arbeidsinkomen als heffingsgrondslag voor de financiering van de sociale zekerheid in de toekomst een wankel basis dreigt te worden. Maar wat zijn dan wel de opties om de kas van de sociale zekerheid te spekken en te komen tot een rechtvaardige fiscaliteit?

Wij hebben het proefondervindelijk getest: 'wat is jouw mening over de financiering van de sociale zekerheid?' is geen goede ijsbreker op het gemiddelde feestje. Hoewel zowat iedereen een mening heeft over uitkeringen, en wie ze al dan niet verdient, blijft de kwestie hoe die uitkeringen betaald (moeten) worden veelal onder de radar. En dat is jammer, want de toekomst van de sociale zekerheid, en bij uitbreiding van de welvaartsstaat, is veel minder afhankelijk van hervormingen in het stelsel van de uitkeringen dan van hervormingen aan de inkomstzijde: de geldstromen die de kas van de sociale zekerheid spijzen.

Naar aanleiding van de recente begrotingscontrole kopte *De Tijd* nog dat 'als we 100 euro belastingen betalen, ruim de helft naar sociale bescherming vloeit'. Het is dus niet zonder reden dat de sociale zekerheid steevast centraal staat als er gebakkeleid moet worden om een begroting in evenwicht in te houden. Maar het gaat verder dan dat, want de sociale zekerheid *zelf* lijkt vaak de oorzaak van een geraamd tekort. Van een krantenkop dat het 'gat in de sociale zekerheid groter is dan gedacht' kijkt werkelijk niemand nog op.

In deze bijdrage willen we ons licht laten schijnen op de inkomsten van de sociale zekerheid: hoe wordt de sociale zekerheid gefinancierd, wat is het probleem, en wat zijn mogelijke oplossingen, gegeven een aantal onvermijdelijke veranderingen op de arbeidsmarkt? Daarbij zijn we noodgedwongen beknopt en niet-exhaustief, en beperken we ons tot het belichten van de voor- en nadelen van een aantal belangrijke keuzes die beleidsmakers in de toekomst noodgedwongen moeten maken. Laat deze bijdrage vooral het begin zijn van een broodnodig debat: hoe kan de sociale zekerheid in de toekomst op een voldoende manier worden gefinancierd?

## HOE WORDT DE SOCIALE ZEKERHEID VANDAAG GEFINANCIERD?

De sociale zekerheid wordt in de eerste plaats gespijsd door 'sociale bijdragen' op het loon (of het inkomen van zelfstandigen). Deze sociale bijdragen omvatten zowel werkgeversbijdragen als werknemersbijdragen en vormen in beginsel een zogenaamd 'uitgesteld loon' dat terechtkomt in de socialezekerheidskas, beheerd door de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ). De RSZ verdeelt de pot van middelen over de verschillende takken van de sociale zekerheid, om vervolgens mensen van een vervangingsinkomen te voorzien bij het voorkomen van zogenaamde sociale risico's (zoals werkloosheid of invaliditeit). De sociale bijdragen hangen dus nauw samen met het principe van de sociale verzekeringen.

Omdat de sociale bijdragen niet volstaan om alle uitgaven binnen de sociale zekerheid te dekken, wordt de sociale zekerheid ook gesubsidieerd via de zogenaamde 'algemene middelen'. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de rijks-toelage uit algemene belastingontvangsten enerzijds en een systeem van alternatieve financiering (voornamelijk btw-ontvangsten en een klein aandeel van inkomsten uit roerende voorheffing, personenbelasting en vennootschapsbelasting) anderzijds. De alternatieve financiering is vooral bedoeld om een aantal takken van de sociale zekerheid te financieren zonder de arbeidskost te verhogen en zonder de begroting te verzwaren.<sup>1</sup> Sinds de 'wet-Dhoore' van 1981 wordt de overheid geacht vooraf bepaalde percentages van de uitgaven in de sociale zekerheid automatisch bij te passen. Samengevat bestaat de financiering van de sociale zekerheid vandaag voor ongeveer 70% uit sociale bijdragen (en andere eigen middelen) en 30% uit algemene middelen, waarvan een derde uit alternatieve financiering bestaat. Belangrijk is

dat het overheidsaandeel in de sociale zekerheid sinds de jaren 1990 alleen maar is toegenomen.

Deze financieringswijze noopt tot een aantal vaststellingen. *Ten eerste* is het duidelijk dat het systeem van sociale bijdragen de arbeidskost verzwaren. Recente cijfers van de OESO tonen dat ongeveer een derde van de totale arbeidskost in België bepaald wordt door de sociale bijdragen.<sup>2</sup> Dat verklaart deels de eeuwige discussies over de loonkost in ons land. *Ten tweede* wil dit zeggen dat het gros van de financiering gedragen wordt door inkomens uit arbeid. Mensen die hun inkomsten uit kapitaal verkrijgen dragen alleen bij in het deel dat uit de algemene middelen wordt gefinancierd. *Ten derde* betekent dit ook dat de overheid in principe geen zeggenschap heeft over het deel dat gefinancierd wordt middels sociale bijdragen; dat is immers geoormerkt voor de sociale zekerheid en maakt deel uit van het (uitgesteld) loon. Politieke strijd rond tekorten en besparingen in de sociale zekerheid spitst zich dan ook vooral toe op het deel dat voortkomt uit de algemene middelen.

### WAT IS HET PROBLEEM?

De uitgaven van de sociale zekerheid zijn over de decennia heen sterk gegroeid, van 10% van het bbp in 1960 naar 24% midden 1980 tot 30% vandaag. Dit is het gevolg van een aantal grote omwentelingen in de samenleving, in het bijzonder de sterk toegenomen vrouwelijke tewerkstelling en veranderingen in de gezinssamenstelling, de druk van structurele werkloosheid, en demografische veranderingen. Bovendien wordt er stelselmatig nieuw beleid ontwikkeld in de schoot van de sociale zekerheid om tegemoet te komen aan de nieuwe risico's die ontstaan als gevolg van deze veranderingen. Het stelsel van tijdskrediet en loopbaanonderbreking, dienstencheques zijn daarvan bekende voorbeelden. Bovendien zal de

vergrijzing voor een onvermijdelijke toename van de uitgaven in de pensioenen en de gezondheidszorg zorgen in de komende decennia.

Het klassieke beleidsantwoord op deze evoluties is het verbreden van de financieringsbasis van de sociale zekerheid door meer mensen aan het werk te helpen. Hoewel er vandaag meer mensen dan ooit aan het werk zijn (in absolute cijfers) is het ideaal van de volledige tewerkstelling sinds de crises van de jaren 1970 veraf. Het aanmoedigen van tewerkstelling is in die zin een logische reactie: hoe meer mensen aan het werk, hoe meer sociale bijdragen betaald zullen worden en hoe minder uitkeringen uitgekeerd moeten worden. Het probleem is dat laagproductieve jobs structureel onder druk staan, zowel in aantal als in verloning, waardoor voornamelijk laaggeschoolden het alsmar moeilijker hebben om aan de arbeidsmarkt te participeren. Deze gezinnen dragen dan ook (noodgedwongen) nauwelijks nog bij aan de sociale zekerheid. Al sinds de jaren 1980 probeert de overheid tewerkstelling aan te moedigen via het verlagen van de loonkost, en ook vandaag blijft dat het *leitmotiv*. Een recent voorbeeld is de algemene lastenverlaging in het kader van de 'taxshift' waarbij de sociale bijdragen van de werkgevers verlaagd werden in de hoop dat door die daling van de loonkost en de verbeterde concurrentiepositie met de buurlanden nieuwe jobs zouden worden gecreëerd. Er is echter weinig evidentie dat dergelijke lastenverlaging daadwerkelijk voor meer jobs zorgt.<sup>3</sup> Het gevolg is *wel* dat de inkomsten voor de sociale zekerheid dalen. *Idem dito* voor het promoten van jobs waar geen sociale bijdragen verschuldigd zijn, zoals minister Bart Tommelein voorstelt in verband met flexi-jobs in de horeca. Bovendien zijn deze jobs bedoeld voor mensen die al werken. Een stijging van de tewerkstelling zal ook in dit geval dus geen gunstige uitwerking hebben op de geldstromen naar de sociale zekerheid.

Bovendien vrezen veel waarnemers dat door de zogenaamde vierde industriële revolutie, de digitalisering en robotisering, het aantal jobs in de toekomst zal afnemen. De schattingen lopen nogal uiteen, maar afhankelijk van de bron zou het gaan om 9% tot 48% van de jobs (of bepaalde taken binnen een job) die een groot risico lopen om te worden geautomatiseerd.<sup>4</sup> Dat zou verstrek-

voordelen in natura, die niet of minder onderhavig zijn aan sociale bijdragen.<sup>5</sup>

Kortom, zowel de hoogste als de laagste inkomens dragen niet of weinig bij aan de sociale zekerheid, en de middengroep dreigt verder uit te dunnen als gevolg van de robotisering. Dat wil zeggen dat arbeidsinkomen als heffingsgrondslag voor de

*Er is een toename van zogenaamde managementvennootschappen en de veranderende structuur van de verloning in sectoren met gemiddeld hogere lonen, waarbij een alsmaar groter aandeel van het loon wordt uitbetaald in aandelenopties, loonbonussen en voordelen in natura, die niet of minder onderhavig zijn aan sociale bijdragen.*

kende gevolgen hebben voor het aandeel van de sociale bijdragen in de totale financiering van de sociale zekerheid, en bovendien stijgen de uitgaven dan nog verder omdat er meer werklozen zullen zijn. Uiteraard is het moeilijk om de toekomst te voorspellen, en er zullen ook altijd nieuwe jobs gecreëerd worden; de vraag is echter voor wie.

Ten slotte is ook ongelijkheid van belang. We weten dat de stijgende ongelijkheid van de voorbije decennia in ontwikkelde economieën samengaat met een stijgende aandeel van inkomen uit kapitaal, en dat kapitaalbezit (bijvoorbeeld aandelen of vastgoed) in sterke mate geconcentreerd is bij de hoogste inkomens. Als de verhouding kapitaal-arbeid ook in België verder toeneemt in het voordeel van kapitaal, dan heeft ook dat een impact op de sociale bijdragen op inkomen uit arbeid. Daarbij komt nog de toename van zogenaamde managementvennootschappen en de veranderende structuur van de verloning in sectoren met gemiddeld hogere lonen, waarbij een alsmaar groter aandeel van het loon wordt uitbetaald in aandelenopties, loonbonussen en

financiering van de sociale zekerheid in de toekomst een wankel basis dreigt te worden, al zeker gegeven de stijging van de vergrijzingsuitgaven.

## DE WEG VOORWAARTS

Als de hierboven geschetste tendensen bewaard worden, dan zal er ongetwijfeld ingegrepen moeten worden in de wijze waarop de sociale zekerheid wordt gefinancierd. De traditionele strategie om meer mensen aan de slag te krijgen kent zijn limieten. Wat zijn de opties?

Een eerste optie is om het verlies aan jobs door robots te compenseren door diezelfde robots te belasten; een sociale bijdrage op robots of robottaks. Dat doet denken aan het debat rond de 'Maschinenbeitrag' zoals dat werd gevoerd in de jaren 1960 en 1970. Robots die mensen vervangen sociale bijdragen laten betalen, zou in theorie toelaten om het aandeel van de sociale bijdragen in de financiering op peil te houden. De meeste economen zijn echter minder enthousiast omdat een robottaks een rem zou zijn op de productiviteit en als dusdanig nog meer jobs zou kunnen

kosten. Bovendien steekt ook dan onvermijdelijk het spook van de competitiviteit de kop op. In dat opzicht zou het beter zijn om niet de instrumenten die voor hogere productiviteit zorgen te belasten, maar wel de bedrijfswinsten of de inkomsten van de kapitaalhouders die stijgen door die toegenomen productiviteit. In die zin zou een robottaks-die-er-geen-is de heffingsgrondslag van de sociale zekerheid kunnen verbreden van arbeid naar kapitaal. De vraag is echter of dat een voldoende stabiele basis biedt om een sociaal systeem mee te financieren. Daar gaan we straks op in.

Een tweede optie is om meer uit algemene middelen te putten om de sociale uitgaven te dekken. Zoals reeds vermeld bestaat de zogenaamde alternatieve financiering voor het grootste deel uit ontvangsten uit verbruiksbelastingen. Het probleem hierbij is dat deze belastingen proportioneel zijn en dus niet in verhouding staan tot het inkomen of vermogen van de gebruiker, waardoor de uitkomst regressief is. Lagere inkomens consumeren een groter aandeel van hun inkomen en dragen aldus verhoudingsgewijs meer bij tot de sociale zekerheid wanneer die in toenemende mate gefinancierd wordt door btw-ontvangsten. Bovendien, en dat is belangrijk, zijn deze ontvangsten weinig stabiel en meer geschikt om gedrag te sturen dan om te herverdelen. Denk aan de recente hetze rond de tegenvallende inkomsten van accijnzen op alcohol en tabak. Als het de bedoeling was om rook- en drinkgedrag te ontraden was dat goed nieuws; om een sociaal systeem mee te stutten minder.

Een derde optie, dan, is om de inkomsten uit kapitaal meer aan te spreken. Een veelgehoord bezwaar daartegen is dat vermogens al veel belast worden in België. Zowel de OESO als de Hoge Raad voor Financiën tonen echter aan dat de reële belasting op vermogens in België eerder laag is<sup>6</sup>, en vooral dat er belangrijke hiaten bestaan in de

regelgeving. Een voorbeeld is de fiscaliteit rond beleggen.<sup>7</sup> Wanneer men wil beleggen in een aandelenfonds kan er worden gekozen tussen een distributie- of kapitalisatievariant. De distributievariant keert dividend uit, de kapitalisatievariant herbelegt de dividenden onmiddellijk in het fonds. De distributievariant is onderworpen aan de roerende voorheffing van 30%. De kapitalisatievariant is *vrijgesteld* van roerende voorheffing, er moet enkel een taks van 1,32% betaald worden bij verkoop. Volgens de Belgian Asset Managers Association (BEAMA) belegt de Belgische fondsbelegger dan ook een pak meer in kapitalisatiefondsen dan in distributiefondsen.

Wijzigingen in de fiscaliteit rond vermogen kunnen echter de stabiliteit van de inkomsten onder druk zetten. Een voorbeeld is de recent afgevoerde 'speculatietaks'. Deze taks werd op 1 januari 2016 ingevoerd en hield in dat particuliere beleggers tegen een percentage van 33% belast werden wanneer ze binnen de zes maanden na aankoop beursgenoteerde aandelen met winst verkochten. De federale regering mikte op een opbrengst van 34 miljoen euro. Op het eerste zicht leek de taks een succes met een opbrengst van 32,4 miljoen euro in 2016. De taks bracht echter ook gedragswijzigingen bij beleggers met zich mee. De Brusselse aandelenhandel daalde sterk en de handel in kleine aandelen daalde met 38% waardoor de opbrengst van de 'beurstaks' daalde met 75,9 miljoen euro. De beurstaks is een belasting die particuliere beleggers moeten betalen bij de aan- en verkoop van aandelen en obligaties en bij de verkoop van beleggingsfondsen die geen dividend uitkeren. De opbrengst van de beurstaks is dus dubbel zo veel gedaald als het bedrag dat de speculatietaks heeft opgebracht. De twee belastingen hebben vorig jaar dus 43,5 miljoen euro minder opgebracht dan in 2015. Dan zwijgen we nog over de gedaalde winst van de beursvennootschappen, die hierdoor minder

vennootschapsbelasting zullen betalen. De federale regering heeft de taks sinds 1 januari 2017 geschrapt. Saillant detail: de handel in kleine Belgische aandelen steeg in januari 2017 met 63% tegenover januari vorig jaar. De Belg die belegt op de beurs is gevoelig voor fiscale *incentives*, zo blijkt. Hoewel aandelenbezit duidelijk bij de hoogste inkomensgroepen geconcentreerd is, wil dat niet zeggen dat het eenvoudig of wenselijk is om een meerwaardebelasting op aandelen te gebruiken om de sociale zekerheid te financieren. Gedragseffecten mogen niet worden onderschat en de inkomsten zijn volatiel.

Op korte termijn lijkt een verschuiving naar onroerend vermogen, voornamelijk vastgoed, meer haalbaar. Bezit van vastgoed buiten de eigen woning is, net als aandelen, geconcentreerd

daalde met 54%. De financieringsbasis voor de sociale zekerheid verruimen met meerwaarden op onroerend vermogen lijkt dan ook een piste die op zijn minst verder onderzoek behoeft.

Tot slot is het belangrijk te vermelden dat een verdere financiering uit algemene middelen de sociale zekerheid meer vatbaar maakt voor politieke strijd. Omdat deze middelen niet noodzakelijk geoormerkt zijn zullen regeringspartijen naargelang hun ideologische gezindte de neiging hebben om deze middelen te contesteren. De recente debatten omtrent de besparingen in de sociale zekerheid kunnen tot lering strekken. Door de taxshift van de overheid ontstaat een financieringstekort in de sociale zekerheid, waarna diezelfde overheid zegt dat er bespaard moet worden omdat er een financieringstekort is. In

*In het crisisjaar 2008 daalden de Belgische woningprijzen met 3,4% terwijl de bel-20 aandelenindex daalde met 54%. De financieringsbasis voor de sociale zekerheid verruimen met meerwaarden op onroerend vermogen lijkt dan ook een piste die op zijn minst verder onderzoek behoeft.*

bij de hoogste inkomens, maar opbrengsten uit vastgoed (huurinkomsten of meerwaarde bij verkoop) worden nauwelijks belast. De waarde van het Belgisch vastgoed heeft de financiële crisis goed doorstaan en is sterk toegenomen, en die meerwaarde komt voornamelijk ten goede aan de hoogste inkomensgroepen. Bovendien zijn deze inkomsten minder volatiel en leiden ze minder tot gedragseffecten. Ter illustratie: in het crisisjaar 2008 daalden de Belgische woningprijzen met 3,4% terwijl de bel-20 aandelenindex

een context van stijgende uitgaven omwille van stijgende noden zijn dergelijke georganiseerde tekorten geen goede leidraad om de houdbaarheid van de sociale zekerheid te verzekeren. Uitsmijter: eerder deze maand werd een wet gestemd om de financieringswijze van de sociale zekerheid te hervormen. Niet geheel toevallig wordt daarbij de rol van de politieke besluitvorming verder uitgebreid. Dat dreigt de sociale zekerheid nog meer dan vandaag het voorwerp te maken van de politieke waan van de dag.

**Wim Van Lancker en Bart Bozek**

Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen

**Noten**

1/ Cantillon B. en Buysse L. (2016). *De Staat van de Welvaartsstaat*. Acco: Leuven.

2/ Zie <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/taxing-wages-tax-burden-trends-latest-year.htm>.

3/ Vandelannoote D. en Bogaerts K. (2014). *Het gebruik van lastenverlagingen in België en hun impact op het tewerkstellingsniveau*. Zie: <http://www.steunpuntwerk.be/system/files/>

[overwerk\\_2014\\_4\\_11.pdf](#).

4/ Arntz M., Gregory T. en Zierahn U. (2016). *The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries. A comparative analysis*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, OECD: Paris.

5/ Zie bijvoorbeeld <https://www.sdworx.be/nl-be/sd-worx-r-d/publicaties/persberichten/2015-09-17-aandelenopties-in-de-lift>.

6/ HRF (2014). *Een tax shifting*

*ten voordele van arbeid en bredere belastinggrondslagen. Scenario's voor een globale en significante belastinghervorming*. <http://www.hogeraadvanfinancien.be/nl/publications>.

7/ Pacolet J., De Wispelaere F. en Vanormelingen J. (2014). *De ontbrekende schakel: een echte meerwaardebelasting voor België. De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 105, 35-42.