

# Discussie (III)

## Basisloon en fiscaliteit

In *ESB* van 1 februari 1995 ontwikkelen Bovenberg en Van der Ploeg enkele interessante gedachten met betrekking tot het basisloon. Hun conclusie is dat het basisloon een onbetaalbare utopie is. Op hun benadering als zodanig heb ik geen kritiek; het is eerder mijn bedoeling een aanvullende beschouwing te geven. Ondanks de vele behartenswaardige opmerkingen die de auteurs maken lijkt mij hun conclusie namelijk te zeer gebaseerd op een te smal scenario.

De auteurs geven in een figuur het verband tussen netto- en bruto-inkomen. Zij gaan er van uit dat bij een bruto-inkomen gelijk aan nul een onbelast basisinkomen  $T$  wordt uitbetaald. Stijgt het bruto-inkomen ex basisinkomen van nul naar de belastingvrije voet  $A$ , dan stijgt het netto-inkomen van  $T$  naar  $A$ . Daar ligt het 'break even'-punt: bij een bruto-inkomen gelijk aan de belastingvrije voet is het basisinkomen met fiscale middelen geheel geneutraliseerd. Door de fiscale maatregelen kunnen er bij de hogere inkomens positieve en negatieve neveneffecten optreden.

Misschien doe ik de auteurs onrecht met deze simplificatie, maar waar het mij om gaat is aan te geven dat er alternatieven zijn. Eén van de factoren die daarbij een rol speelt is het feit, dat de optimale inzet van arbeid voor de ondernemer in de huidige situatie anders ligt dan die voor de samenleving als geheel. Eerder heb ik in een theoretische analyse aangegeven dat de introductie van een basisloon in de productiefunctie van de ondernemer deze discrepantie kan overbruggen<sup>1</sup>. Voorwaarde is, dat de ondernemer er bij de vaststelling van de bruto-inkomens rekening mee houdt dat uit overheidsgelden aan de werknemer reeds een basisloon wordt uitgekeerd. Dat brengt voor hem lagere loonkosten met zich mee; het daaruit voortvloeiende voordeel voor de ondernemer kan vervolgens in de bedrijfssfeer fiscaal worden gecompenseerd.

In het ideale geval betaalt de ondernemer per werknemer  $B - T$  bij een bruto-inkomen  $B$ . Als we vervolgens de ondernemer aanspreken voor een bedrag  $T$  per werknemer, is er sprake van een vestzak-broekzakoperatie; er

gebeurt niets en er is ook geen financieringsprobleem. Er gebeurt echter wel iets, als we het bedrag niet verhalen naar rato van de omvang van de produktiefactor arbeid, maar bij voorbeeld door verhoging van de belasting op de winst, of door het invoeren van een belasting naar rato van de omvang van het bedrijf (bij voorbeeld de hoogte van de investeringen) zoals die in sommige andere landen wordt toegepast. Statisch gezien verandert er dan nog niets, maar dynamisch wel. Doordat voor de ondernemer de marginale kosten van arbeid lager zijn, wordt de vervanging door kapitaal afgeremd en dat leidt tot een optimale allocatie van produktiemiddelen bij een hogere inzet van de factor arbeid. Verder betekent het dat het aandeel van de ondernemer in de kosten voor sociale lasten resp. basisloon, minder van arbeidsintensieve en meer van kapitaalkrachtige of winstgevendende bedrijven komt.

Het is overigens niet mijn bedoeling op deze gronden klakkeloos een basisloon annex nieuw belastingstelsel te propageren; ik beoog slechts een nadere studie aan te bevelen in de richting van deze gedachtengang.

### A.A. de Boer

1. A.A. de Boer, De productiefunctie en de politiek, *ESB*, 11 augustus 1976, blz. 756-759.

## Naschrift

### Menselijk kapitaal

Vermindert het basisinkomen de accumulatie van menselijk kapitaal? Hogere marginale tarieven ontmoedigen werknemers die hogerop willen komen door het verwerven van nieuwe vaardigheden. Zowel De Beer als Nelissen en Polk wijzen er echter op dat hogere marginale tarieven de alternatieve kosten van scholing doen dalen. Dit argument is relevant voorzover werk in het formele circuit het alternatief voor scholing is. Voor veel jongeren zonder een reguliere baan zal scholing echter moeten concurreren met onbelaste activiteiten. Met een basisinkomen en het bijbehorende hoge marginale tarief worden met name kleine banen in het zwarte circuit immers aantrekkelijk. Ook zullen veel jongeren, die meestal met relatief wei-

nig geld toekunnen en dus met het basisinkomen redelijk in hun levensonderhoud kunnen voorzien, voor meer vrije tijd kiezen. Dit is met name het geval voor kansarme jongeren die weinig gemotiveerd zullen zijn om zich te scholen of om in het formele circuit te participeren. De kosten van scholing in de vorm van misgelopen inkomen of vrije tijd verminderen de te betalen belasting dus nauwelijks<sup>1</sup>. De baten van scholing, daarentegen, worden voornamelijk in het formele, en dus belaste, circuit geplukt en juist in dit circuit zullen hoge marginale tarieven scholing ontmoedigen.

Het gaat ons niet alleen om formele scholing maar ook om andere inspanningen die bijdragen aan de opbouw van menselijk kapitaal. Hierbij kan men denken aan 'learning by doing' en 'on the job training.' Dergelijke inspanningen leiden niet tot belastingbesparing. Het zijn vooral deze activiteiten, en niet vrijwillige formele scholing, die voor de laaggeschoolden aan de onderkant van de arbeidsmarkt van eminent belang zijn om hun status van 'learned helplessness' te ontvluchten. Hierbij dient bedacht te worden dat deze groepen ook verplichte scholingsprojecten en workfare zullen moeten ontberen wanneer de maatschappij met een basisinkomen haar aandacht voor deze kwetsbare groepen heeft afgekocht. Het zijn met name de gevolgen van het basisinkomen voor de vaardigheden van deze groepen die ons zorgen baren omdat ze de ongewenste tweedeling tussen kansarmen met weinig vaardigheden en hoger opgeleiden verder vergroten.

Nelissen en Polk geven aan dat experimenten in de VS met een tijdelijk basisinkomen er op duiden dat scholing toe in plaats van af kan nemen. Het is echter belangrijk een onderscheid te maken tussen een tijdelijk en een permanent basisinkomen. Dat een tijdelijk basisinkomen tot meer scholing leidt verbaast ons niets. Het positieve effect op het inkomen over de levenscyclus is immers veel kleiner dan bij een permanent basisinkomen. Bovendien worden de opbrengsten van de investeringen in menselijk ka-

1. P.A. Trostel, The effect of taxation on human capital, *Journal of Political Economy*, jg. 101, nr. 2, blz. 327-350 onderzoekt de negatieve effecten van de inkomstenbelasting op de scholingsbeslissing en wijst onder andere op het belang van onbelaste vrije tijd als het alternatief voor scholing.

pitaal later niet getroffen door hogere marginale tarieven. Het is verder jammer dat Nelissen en Polk geen informatie verschaffen over de vraag welke bevolkingsgroepen meer onderwijs gingen volgen. In ons artikel wazen wij op het gevaar dat het basisinkomen de vaardigheden van met name de kansarme jongeren aantast. In dit verband dient ook te worden bedacht dat vooral voor deze groepen meer formele scholing de accumulatie van menselijk kapitaal niet ten goede hoeft te komen als tegelijkertijd 'on the job training' en 'learning by doing' afnemen.

## Arbeidsaanbod

Nelissen en Pronk verstrekken nuttige informatie over experimenten met het basisinkomen. Helaas moeten we het doen zonder gegevens over de hoogte van het basisinkomen zodat we niet goed kunnen beoordelen of het hier de rechtse of de linkse variant van het basisinkomen betreft. Onze opmerkingen over de grote voorziene daling van het arbeidsaanbod van bijverdienende partners hadden betrekking op de linkse variant. Nelissen en Pronk wijzen er daarbij op dat het met de gevolgen voor het arbeidsaanbod nog wel meevalt in de simulaties met het MIMIC-model. Het Centraal Planbureau ging hierbij echter uit van een basisinkomen ter waarde van slechts de helft van het netto minimumloon, hetgeen meer past bij een rechtse variant van het basisinkomen.

Veel van de negatieve consequenties van het basisinkomen, inclusief de effecten op het arbeidsaanbod in het witte circuit, komen pas goed tot uiting op de wat langere termijn wanneer zich allerlei instituties hebben ontwikkeld om de zwakke kanten van het systeem uit te buiten. De experimenten met een tijdelijk basisinkomen geven uitsluitel over de kortetermijnelasticiteit, die echter slechts een ondergrens vormt voor de langetermijnelasticiteit.

De Beer suggereert dat wij de omvangrijke werkloosheid als een zegen zouden beschouwen. Hierbij passen een aantal opmerkingen.

Ten eerste is de invoering van het basisinkomen een structurele maatregel die moeilijk terug te draaien is. In het zicht van de vergrijzing en een krappere arbeidsmarkt lijkt het bijzonder onverstandig om nu maatregelen te nemen die het effectieve arbeidsaan-

bod van met name bijverdienende partners ontmoedigen.

Ten tweede concentreert de werkloosheid zich aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Het verlagen van het aanbod van hooggekwalificeerde arbeid, waarvoor voldoende vraag bestaat, lijkt ons geen veelbelovende weg, met name omdat extra werkgelegenheid in dit segment van de arbeidsmarkt het draagvlak van de verzorgingsstaat versterkt.

Ten slotte is de werkloosheid eerder een uiting van een slecht functionerende arbeidsmarkt dan een overvloedig arbeidsaanbod. Werkloosheidsbeleid zal dan ook moeten aangrijpen bij de imperfecties in de arbeidsmarkt en niet op het verlagen van het arbeidsaanbod. We kunnen in dit verband de verleiding niet weerstaan er op te wijzen dat de resultaten van de experimenten in de VS de verwachting van De Beer ondergraven dat het basisinkomen een goed instrument zou zijn om de werkloosheid te bestrijden. Het experimentele basisinkomen leidde niet tot een betere verdeling van de arbeid en minder werkloosheid, maar juist tot een grotere tweedeling tussen degenen die participeren in het formele circuit en degenen die zonder wit werk aangewezen zijn op het basisinkomen en het informele circuit.

## Zwart werk

De Beer betwijfelt of het basisinkomen tot meer zwart werk leidt. Hij stelt dat het voor uitkeringsgerechtigden minder aantrekkelijk wordt om zwart te werken. Het meeste zwarte werk wordt echter gedaan door personen die ook in het witte circuit opereren<sup>2</sup>. Wie kent niet de klusjesman die zijn ATV-dagen productief doorbrengt? Arbeidstijdverkorting, waarop De Beer hoopt, zal deze groepen stimuleren hun activiteiten verder van het witte naar het zwarte circuit te verplaatsen. Dit geldt met name voor degenen die in het witte circuit lagere en middeninkomens genieten. Zoals De Beer terecht aangeeft, zijn het met name deze werknemers die met fors hogere marginale tarieven worden geconfronteerd. Door het verschuiven van de *gemiddelde* wig van de lagere naar de hogere inkomens stijgt de *marginale* wig voor zowel de lagere als de middeninkomens.

Waarom gaan jongeren meer zwart werken als ze een basisinkomen ont-

vangen, zo vraagt De Beer zich af. Hierbij concentreert hij zich op jongeren die onderwijs volgen. Waar het ons in eerste instantie echter vooral om gaat zijn jongeren die weinig gemotiveerd zijn om formele scholing te volgen. Voor deze groep is de verleiding groot om het basisinkomen aan te vullen met kleine zwarte baantjes, vooral ook omdat ze weinig middelen nodig heeft om in de levensbehoeften te voorzien. Men kan zich immers door middel van het basisinkomen verantwoorden tegenover de fiscus. Verder behoren, zoals hierboven reeds is aangegeven, verplichte scholingsprojecten en workfare in het kader bijvoorbeeld van het jeugdwerkgarantieplan tot het verleden.

## Een ander belastingsysteem?

De Boer gebruikt de discussie over het basisinkomen om een nieuw belastingsysteem te propageren. De keuze van het fiscale systeem staat echter in principe los van de discussie over het basisinkomen. Wel is het zo dat het basisinkomen zeer duur is omdat het nu eenmaal een bijzonder grof instrument is om solidariteit af te dwingen. Het wordt dan ook belangrijker om een efficiënt instrument voor de belastingheffing te vinden.

We worden echter uitgedaagd om, als eerste stap naar een nadere studie, te reageren op de Boer's voorstel voor een nieuw belastingstelsel. Door de marginale belastingdruk te verschuiven van arbeid naar kapitaal hoopt de auteur de werkgelegenheid te bevorderen. Dergelijke voorstellen vertrouwen op het positieve substitutie-effect maar zien een mogelijk negatief productie-effect over het hoofd. Zo worden in een kleine open economie met mobiel kapitaal belastingen op kapitaal uiteindelijk door arbeid gedragen in de vorm van een lagere arbeidsproductiviteit. De loonkosten per eenheid produkt dalen per saldo niet. Zelfs met immobiel kapitaal komen hogere kapitaalbelastingen meestal toch weer op het bordje van arbeid terecht. Zo betekenen hogere kapitaalbelastingen lagere opbrengsten voor pensioenfondsen en dus ho-

2. Zie o.a. R. Eck en B. Kazemier, Features of the hidden economy in the Netherlands, *Review of Income and Wealth*, 1988, blz. 251-73 en J.J. Graafland, Tax policies and interaction between hidden and official economy, *Public Finance/Finances Publiques*, 1990, blz. 70-89.

gere pensioenpremies. Het verschuiven van belastingen op arbeid naar kapitaal komt dus neer op het vervangen van een expliciete door een impliciete belasting op arbeid. De theorie van de optimale belastingheffing geeft aan dat het vaak beter is om arbeid direct in plaats van indirect te belasten, zelfs voor de arbeiders<sup>3</sup>.

Een andere complicatie bij het zwaarder belasten van kapitaal ten opzichte van arbeid is dat kapitaal- en arbeidsinkomen in de praktijk moeilijk van elkaar te onderscheiden zijn. Met name zelfstandigen hebben de nodige speelruimte om hoogbelast kapitaalinkomen als laagbelast arbeidsinkomen aan de fiscus op te geven. Verder zijn er internationale complicaties: wanneer Nederland winsten zwaar gaat belasten zullen veel internationaal opererende ondernemingen hun fiscale winsten laten neerslaan in het buitenland.

## Betaalbaarheid

De Beer verwacht dat het basisinkomen een eind zal maken aan de periodieke strijd om de koopkrachtplaatjes. Dit lijkt ons een illusie. Door het basisinkomen te koppelen aan het nationale inkomen kan het basisinkomen van jaar tot jaar grote schommelingen vertonen. Het nationale inkomen fluctueert nu eenmaal veel sterker dan de lonen. Wij betwijfelen of het op deze manier afwentelen van risico's op degenen die afhankelijk zijn van het basisinkomen gewenst is.

Zelfs als het basisinkomen gekoppeld zou worden aan het nationale inkomen per hoofd blijft het basisinkomen trouwens kwetsbaar voor bezuinigingen. Het zal immers moeten concurreren met andere collectieve prioriteiten, zoals milieu, gezondheidszorg, onderwijs, infrastructuur, enzovoorts.

In dit verband zijn we verbaasd door de suggestie van De Beer dat wij tegen de AOW zouden willen pleiten. Uit ons artikel blijkt overduidelijk dat we met name bezorgd zijn over de effecten van het basisinkomen op het gedrag van de werkenden, en dan met name jongeren.

Belangrijker is dat De Beer met zijn suggestie aantoonde de boodschap van ons artikel niet begrepen te hebben. Wij zetten vraagtekens bij het basisinkomen, juist omdat het basisinkomen een bedreiging vormt voor de uitkeringen aan mensen die niet kunnen

werken en daarom positieve overdrachten hard nodig hebben. Door collectieve middelen te gunnen aan degenen die deze middelen niet echt nodig hebben is het basisinkomen immers een uiterst duur instrument om de mensen die niet willen maar wel kunnen werken te activeren. De hoge kosten (tezamen met het geringe draagvlak door de daling van zowel de kwantiteit als de kwaliteit van het arbeidsaanbod) beperkt de financiële ruimte om de AOW op peil te houden en zo de intergenerationele solidariteit gestalte te geven.

De AOW is een voorbeeld van een voorwaardelijke uitkering die niet inkomen maar een ander criterium, namelijk leeftijd, gebruikt bij de toekenning van de uitkering. De kern van ons artikel is dat voorwaardelijke overdrachten die meer informatie dan het belastbare inkomen benutten (bij voorbeeld over leefvorm, leeftijd, gezondheidstoestand en beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt), de afruil tussen solidariteit, efficiëntie, en privacy kunnen verbeteren.

De invoering van onvoorwaardelijke overdrachten die bij een basisinkomen behoren is onbetaalbaar, vooral als deze niet gepaard gaat met de afschaffing van allerlei voorwaardelijke regelingen zoals de WW, de WAO, de AOW, de individuele huursubsidie, en de studiefinanciering. Een betaalbaar basisinkomen is een schaalplap voor een keiharde verlaging van uitkeringen voor mensen die deze het meest nodig hebben.

## Asymmetrische informatie, solidariteit en privacy

De Beer zet alle kaarten op het vaststellen van het inkomen door de fiscus. Nelissen en Polk verwachten alle heil van een belasting op consumptie, waarbij ze blijkbaar over het hoofd zien dat elke belasting kwetsbaar is voor fraude, zeker ook de BTW of een persoonlijke consumptiebelasting. Wel is het zo dat de BTW consumptie gefinancierd door inkomen uit het zwarte circuit treft. Maar daar staat tegenover dat de BTW zich minder leent voor inkomenspolitiek.

Deze pleidooien voor een ideaal instrument gaan voorbij aan de kern van onze bijdrage: in een imperfecte wereld waarin de overheid solidariteit af moet dwingen met een informatieachterstand ten opzichte van de private sector kan de afruil tussen efficiën-

tie, solidariteit, en privacy verbeterd worden door van meerdere soorten informatie en van meerdere instrumenten gebruik te maken.

Door alle kaarten te zetten op de vaststelling van het inkomen (bij De Beer) of de genoten consumptie (bij Nelissen en Polk) waarover belasting is verschuldigd, maakt de overheid zich bijzonder kwetsbaar voor fraude met, respectievelijk, het fiscale inkomen en de genoten consumptie. Alleen grote administratieve inspanningen en grove inbreuken in de privacy zullen omvangrijke fraude kunnen voorkomen. Door meerdere soorten informatie en meerdere belastingbases te benutten spreidt de overheid de fraudegevoeligheid als het ware uit over meerdere objecten waardoor de prikkels voor fraude, en de noodzaak voor inbreuken in de privacy, met betrekking tot elk soort informatie afneemt. Bovendien is het beter een mix van belastinginstrumenten te gebruiken omdat de welvaartskosten van verstoringen alsmede de administratieve kosten meer dan proportioneel stijgen met de belastingvoet.

De Beer schuift ons in de schoenen dat wij meer regels zouden wensen in te voeren. In de conclusie van ons artikel gaven we echter aan dat we juist *minder* willen lopen op het been van de uitvoeringsorganisaties van de sociale zekerheid. Ook wij zijn voor meer financiële prikkels aan de onderkant van de arbeidsmarkt maar geven de voorkeur aan goedkopere en beter gerichte instrumenten dan het basisinkomen om het reserveringsloon te verlagen. Een lager reserveringsloon verlicht de druk op het overbelaste been van de uitvoeringsorganisaties. Zo kunnen deze organisaties betere informatie verschaffen over leefsituatie, gezondheid, en beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt. Bovendien kunnen ze een belangrijke rol spelen bij een actief arbeidsmarktbeleid. Zouden we het afgematte been van de uitvoeringsorganisaties afzagen dan zou de druk op het andere been, dat van de financiële prikkels, te groot worden. We houden dan geen been meer over om de afgedwongen solidariteit staande te houden.

## Lans Bovenberg Rick van der Ploeg

3. Zie hiervoor o.a. A.L. Bovenberg en S. Cnossen, Fiscaal Fata Morgana, *ESB*, 4 december 1991, blz. 1200-1203.