

Canon deel 8: Openbare financiën

Kunt u de acht belangrijkste lessen uit de literatuur van de openbare financiën noemen? Dat zal niet meevallen, want het zijn er véél meer dan acht. Het veld, dat is opgebouwd door economen als Pigou, Ramsey, Musgrave, Samuelson, Mirrlees, Diamond, Atkinson, Stiglitz en Saez is zo breed dat zelfs tachtig lessen nog niet genoeg zouden zijn. En elke les verdient wel een ESB-artikel op zichzelf. Deze canon geeft daarom slechts het topje van de ijsberg. De onderwerpen zijn geselecteerd omdat ze niet alleen baanbrekend zijn geweest voor het vakgebied, maar ook direct relevant zijn voor het beleid. De meeste hebben bovendien betrekking op belastingheffing.

BAS JACOBS

Hoogleraar aan de
Erasmus Universiteit
Rotterdam

RUUD DE MOOIJ

Plaatsvervangend
hoofd Belastingpoli-
tiek bij het Internatio-
naal Monetair Fonds

RICK VAN DER PLOEG

Hoogleraar aan de
Universiteit van
Oxford en aan de
Vrije Universiteit
Amsterdam

1 EFFICIËNTE BELASTINGHEFFING

Alle belasting is diefstal, is een bekende uitdrukking. En Jean-Baptiste Colbert, minister van Financiën onder koning Lodewijk XIV, zei dat de kunst van belastingheffing is: de gans dusdanig te plukken dat je zo veel mogelijk veren krijgt met zo min mogelijk gekrijs. Onder economen staat dit bekend als het Ramsey-principe: belast die activiteiten die het minst prijsgevoelig zijn om zo de welvaartsverliezen van belastingen te beperken. Dat geeft motieven om voedsel zwaar te belasten, maar werknemers die snel geneigd zijn naar het buitenland te gaan, moeten dan worden ontzien. Efficiënte belastingheffing kan dus strijdig zijn met rechtvaardigheid, omdat de minderbedeelden relatief veel van hun inkomen aan voedsel moeten besteden en minder makkelijk naar het buitenland kunnen verhuizen. En mannen, van wie het arbeidsaanbod minder gevoelig is voor de hoogte van het loon dan dat van vrouwen, moeten zwaarder worden belast. Minstens zo belangrijk is het Corlett-Hague-principe dat stelt dat goederen in beginsel uniform moeten worden belast, tenzij de consumptie van bepaalde goederen samenhangt met het arbeidsaanbod. Dus verschillende belastingen voor allerlei verschillende goederen heeft geen zin, zoals bijvoorbeeld een laag btw-tarief voor schoolmelk of boeken. Maar bijvoorbeeld de kinderopvang of onderwijs kunnen lager worden

belast of zelfs gesubsidiëerd, omdat ze meer complementair zijn aan arbeidsaanbod dan gewone goederen en daarmee dus de belastingbasis vergroten. Andere activiteiten, zoals cafés en koffieshops, schaden wellicht het arbeidsaanbod en daarmee de belastinggrondslag en zouden daarom extra belast moeten worden. Weliswaar nemen de verstoringen in de arbeidsmarkt af, maar gedifferentieerde indirecte belastingen verstoren wel het consumptiegedrag. Als de overheid niet goed inkomsten kan belasten, en dat geldt zeker in ontwikkelingslanden, dan is het soms wel nuttig om hogere belastingen op luxe goederen te heffen en op die manier herverdeling te organiseren.

Corlett, W.J. en D.C. Hague (1953) Complementarity and the excess burden of taxation. *Review of Economic Studies*, 21(1), 21–30.

Ramsey, F.P. (1927) A contribution to the theory of taxation. *Economic Journal*, 37(145), 47–61.

2 HOE PROGRESSIEF MOET DE INKOMSTEN-BELASTING ZIJN?

Sinds het begin van de jaren tachtig zijn toptarieven in de inkomstenbelasting over de hele wereld spectaculair gedaald. In 27 landen geldt tegenwoordig zelfs een vlaktaks, meestal met een buitengewoon laag tarief. Is dat slim? Nobelprijswinnaar James Mirrlees neemt in zijn analyse aan dat de verdien capaciteit van individuen private informatie is, waardoor de overheid geen individuele lumpsum belastingen kan heffen. Als de overheid belasting heft op waarneembare grondslagen zoals arbeidsinkomen, consumptie of besparingen, ontstaat onvermijdelijk de afruil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid, zoals de voorbeelden in venster 1 laten zien. Meer herverdeling van inkomen gaat dan gepaard met grotere doelmatigheidsverliezen voor de economie. Mirrlees geeft antwoord op de vraag hoe de overheid de effectieve marginale belastingtarieven op ieder punt in de inkomensverdeling moet vaststellen om de beste afruil tussen herverdeling en doelmatigheid te maken. De effectieve marginale tarieven omvatten niet alleen de marginale druk die het gevolg is van het belastingstelsel, maar ook de marginale druk die voortvloeit uit de afbouw van toeslagen, heffingskortingen en sociale-zekerheidsregelingen. Diamond en Saez laten zien dat de optimale belastingtarieven meestal een U-vorm volgen. Een vlaktaks is suboptimaal, omdat deze geen informatie be-

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders

te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

Jaargang 98 (4674 & 4675) 13 december 2013

nut over het individuele inkomen, waardoor de afruil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid verslechtert. De marginale tarieven beginnen heel hoog – in de praktijk veroorzaakt door de afbouw van inkomensafhankelijke regelingen en uitkeringen. Aan de onderkant van de inkomensverdeling zijn de doelmatigheidsverliezen klein, omdat maar weinig mensen met een laag inkomen worden geraakt door het marginale tarief. Het levert echter wel veel op omdat iedereen over de eerste euro's belasting betaalt. Tot aan het modale inkomen dalen de optimale tarieven, omdat zowel efficiëntieverliezen toenemen als herverdelingswinsten afnemen als het tarief wordt verhoogd. De doelmatigheidsverliezen nemen toe, want veel meer mensen, die met een middeninkomen, worden aan de marge geraakt en zullen hun arbeidsaanbod aanpassen. Herverdelingswinsten dalen altijd als het marginale tarief bij een hoger inkomen wordt verhoogd; minder mensen gaan dan meer belasting betalen. De optimale tarieven stijgen weer wat na modaal. Na modaal dalen de herverdelingswinsten nog steeds. Immers, hogere tarieven leveren bij hogere inkomens steeds minder op. Maar de doelmatigheidsverliezen nemen meestal sneller af, omdat het aantal mensen dat wordt geraakt door een hoger tarief afneemt. Het optimale toptarief wordt bepaald door drie zaken: het politieke gewicht van de topinkomens, de inkomensconcentratie aan de top van de inkomensverdeling en de elasticiteit van het belastbaar inkomen. Het optimale toptarief is hoger als de inkomensconcentratie aan de top groter is (meer herverdeling) en als de elasticiteit van de belastinggrondslag lager is (minder doelmatigheidsverlies). Het opbrengstmaximaliserende (rawlsiaanse) toptarief blijkt voor de meeste landen zo tussen de 45 en 60 procent te liggen. Een nog hoger tarief leidt dan tot zowel grotere economische schade als minder herverdeling.

Diamond, P.A. (1998) Optimal income taxation: an example with a U-shaped pattern of optimal marginal tax rates. *American Economic Review*, 88(1), 83–95.

Mirrlees, J.A. (1971) An exploration in the theory of optimum income taxation. *Review of Economic Studies*, 38(2), 175–208.

Saez, E. (2001) Using elasticities to derive optimal income tax rates. *Review of Economic Studies*, 68(1), 205–229.

3 MOET WERK WORDEN GESUBSIDIEERD?

De armoedeval staat al jaren op de beleidsagenda in veel landen. En niet voor niets: de arbeidsmarktpositie van laaggeschoolden is vaak penibel en de armoedeval wordt gezien als een belangrijke oorzaak daarvan. Werkenden betalen belasting om zo uitkeringen voor niet-werkenden mogelijk te maken en dus de inkomensongelijkheid te verkleinen. Het gevolg is echter dat mensen worden ontmoedigd om te gaan werken. De analyses van Diamond en Saez laten zien dat het optimaal kan zijn om werk te subsidiëren door werkende armen een hoger netto-inkomen te geven dan niet-werkende armen. Als de overheid inkomensherverdeling vormgeeft via lagere belastingen voor werkende armen, nemen participatieverstoringen af omdat het inkomensverschil tussen werkenden en uitkeringsgerechtigden toeneemt. Hogere arbeidskortingen of loonkostensubsidies zijn daarom een alternatieve vorm van inkomensherverdeling, maar met minder economische verstoringen dan uitkeringen. Dit heeft ook een



prijs, want de verschillen tussen arme werkenden en niet-werkenden nemen toe. Hoe linkser de overheid, hoe minder ze werkende armen wil bevoorraden ten opzichte van niet-werkende armen. Omdat de keuze tussen wel of niet participeren empirisch gevoelig is voor financiële prikkels, is het meestal optimaal de armoedeval gericht te verkleinen.

Diamond, P.A. (1980) Income taxation with fixed hours of work. *Journal of Public Economics*, 13(1), 101–110.

Saez, E. (2002) Optimal income transfer programs: intensive versus extensive labor supply responses. *Quarterly Journal of Economics*, 117(3), 1039–1073.

4 MOET KAPITAALINKOMEN WORDEN BELAST?

Moet de overheid het normale rendement op kapitaalinkomen – dus niet de overwinst, want die moet worden belast – vrijstellen van belasting? Dat kan ze doen door bijvoorbeeld besparingen (zoals pensioenopbouw) vrij te stellen van de inkomstenbelasting. En ze kan investeringskosten aftrekbaar te maken voor de vennootschapsbelasting. In de analyse van Chamley is dit inderdaad optimaal. De prijs van consumptie over x jaar in termen van het opofferen van een euro consumptie vandaag wordt bepaald door de 'rente op rente' die een gespaarde euro over x jaar oplevert: de samengestelde rente. Als de overheid nu de rente belast, heft ze eigenlijk 'belasting op belasting' over de 'rente op rente'. De samengestelde netto-rente neemt aldus exponentieel af naarmate consumptie verder weg ligt in de toekomst. En dat zorgt voor exploderende belastingverstoringen in eindige tijd. Ook bij Atkinson en Stiglitz is de optimale kapitaalbelasting nul als de spaarvoorkeuren van huishoudens niet variëren met hun arbeidsinzet; verstoringen in de kapitaalmarkt helpen dan niet om de verstoringen van de inkomstenbelasting in de arbeidsmarkt te verkleinen. Echter, bij beide analyses kunnen fundamentele kanttekeningen worden geplaatst. Zo zijn belastingen op kapitaalinkomen wel wenselijk als die helpen meer inkomen te herverdelen dan al mogelijk is met de belasting op arbeid, bijvoorbeeld omdat mensen met een groter verdientalent relatief meer kapitaalinkomen genieten. Belastingen op kapitaalinkomen zijn ook wenselijk als ze verstoringen in het arbeidsaanbod verkleinen of verstoringen van de belasting op arbeidsinkomen verminderen op scholings- en carrièrekeuzes of de keuze van ondernemingsvorm

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders

te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.



(box 1 versus box 2). De meest recente literatuur laat zien dat belastingheffing op kapitaalinkomen weliswaar terecht is, maar nog steeds is het onduidelijk hoe hoog de tarieven dan zouden moeten zijn.

Atkinson, A.B. en J.E. Stiglitz (1976) The design of tax structure: direct versus indirect taxation. *Journal of Public Economics*, 6(1-2), 55-75.

Banks, J. en P.A. Diamond (2010) The base for direct taxation. In: Mirrlees, J.A. et al. (red.) *The Mirrlees Review. Dimensions of tax design*, Oxford: Oxford University Press, 548-648.

Chamley, C. (1986) Optimal taxation of capital income in general equilibrium with infinite lives. *Econometrica*, 54(3), 607-622.

5 HOE HOOG ZIJN DE KOSTEN VAN PUBLIEKE GOEDEREN?

Voor de overheid is het van groot belang te weten wat de kosten van publieke goederen zijn. Dat zijn de kosten van het bouwen van een weg, school of ziekenhuis. Maar omdat die projecten gefinancierd moeten worden met versturende belastingen, zoals bijvoorbeeld een belasting op arbeid, zijn er welvaartsverliezen. Belastingen verstoren het economische proces omdat de overheid een wig drijft tussen de maatschappelijke opbrengsten en de private opbrengsten van economisch zinnige activiteiten. Moet de overheid daarom kleiner worden en minder projecten uitvoeren? Het antwoord op deze vraag is in beginsel ontkennend. Tegenover verstoringen van belastingen staan namelijk ook herverdelingswinsten, aangezien de overheid voor progressieve belastingen kiest om naar draagkracht belasting te kunnen heffen. Als er geen herverdelingsmotief is, dan is er ook geen versturende heffing nodig en kan de overheid bijvoorbeeld net zo goed de algemene heffingskorting verlagen om een extra spoorlijn te financieren. Dit verstoort het economisch proces namelijk niet. In het optimale belastingstelsel is de prijs van de overheid (dat wil zeggen de marginale kosten van publieke goederen, MKPF) dan ook altijd gelijk aan één: belastingheffing verstoort weliswaar de economie, maar daar staan even grote herverdelingsbaten tegenover. Dat betekent dat belastingverstoringen geen reden zijn voor de overheid om minder projecten uit te voeren. Dit hoeft natuurlijk niet op te gaan in een wereld waarin de overheid de belastingen niet optimaal heft, door bijvoorbeeld allerlei politieke verstoringen. In dat geval belanden we op het terrein van belastinghervormingen vanuit een suboptimale

beginsituatie. Als de overheid haar beleid niet optimaal vormgeeft, dan kunnen de MKPF zowel groter als kleiner zijn dan één. Als de overheid te veel inkomen herverdeelt (of dat zo is hangt af van subjectieve politieke voorkeuren), of naar de verkeerde groepen herverdeelt, zoals politiek machtige elites, dan zullen de MKPF groter worden dan één.

Atkinson, A.B. en N.H. Stern (1974) Pigou, taxation and public goods. *Review of Economic Studies*, 41(1), 119-128.

Boadway, R. en M. Keen (1993) Public goods, self-selection and optimal income taxation. *International Economic Review*, 34(3), 463-478.

Kaplow, L. (1996) The optimal supply of public goods and the distortionary cost of taxation. *National Tax Journal*, 49(4), 513-533.

6 SCHULD DOET ER NIET TOE – OF TOCH WEL?

In een ideale wereld kan geen optimale regel voor schuldpolitiek worden bepaald, omdat belastingbetalers voorzien dat staatschuld alleen maar leidt tot hogere toekomstige belastingen. Deze ricardiaanse equivalentie gaat echter niet op in een second-best wereld met versturende belastingen. De overheid doet er dan goed aan om de belastingen constant te houden in de tijd. *Tax smoothing* is een toepassing van het Ramsey-principe en ondersteunt een trendmatig begrotingsbeleid met constante belastingtarieven. Werning laat echter zien dat tax smoothing niet meer optimaal hoeft te zijn als de overheid versturende belastingen gebruikt om inkomen te herverdelen. Ricardiaanse equivalentie gaat dan wel op en het optimale pad voor overheidsschuld is niet langer gedetermineerd. Schuldpolitiek wordt nu vooral gemotiveerd vanuit andere perspectieven. De eerste is intergenerationele verdeling, meestal genoemd in het licht van de vergrijzing. Het afgelopen decennium zijn analyses van generatierekeningen van Auerbach en Kotlikoff bepalend geweest voor structurele begrotingsdoelstellingen van de Nederlandse overheid. Ten tweede dient overheidsschuld als keynesiaans instrument om de conjunctuur te stabiliseren. Het trendmatige begrotingsbeleid is daar ook een uitwerking van. De crisis heeft aangetoond dat het begrotingsbeleid veel belangrijker wordt voor conjunctuurstabilisatie wanneer monetaire politiek weinig effectief meer is om de conjunctuur te stabiliseren door de liquiditeitsval (nul-ondergrens beleidsrentes centrale banken). Zo blijkt uit recent onderzoek dat fiscale multipliers groter zijn in perioden van diepe recessie, de liquiditeitsval en schuldproblemen in de private sector, waardoor budgettaire stimulering effectiever is en voortvarend bezuinigen juist schadelijker is dan eerder werd aangenomen. Daarnaast zijn begrotingsmultipliers kleiner als de kwaliteit van het bankwezen slechter is.

Auerbach, A.J. en L.J. Kotlikoff (1987) *Dynamic fiscal policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Barro, R.J. (1979) On the determination of the public debt. *Journal of Political Economy*, 87(5), 940-971.

Christiano, L., M. Eichenbaum en S. Rebelo (2011) When is the government spending multiplier large? *Journal of Political Economy*, 119, 78-121.

Eggertsson, G. en P. Krugman (2012) Debt, deleveraging and the liquidity trap: a Fisher-Minsky-Koo approach. *Quarterly Journal of Economics*, 127(3), 1469-1513.

Werning, I. (2007) Optimal fiscal policy with redistribution. *Quarterly Journal of Economics*, 122(3), 925-967.

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders

te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

7 ONTBREKENDE MARKTEN – WAT DOEN WE ERAAN?

Externe effecten maken de marktuitsluiting inefficiënt en leiden tot welvaartsverliezen. Als eigendomsrechten goed zijn gedefinieerd, kunnen onderlinge onderhandelingen alsnog prijzen bepalen ter compensatie van externe effecten, waardoor de welvaart toeneemt. Zo kan bijvoorbeeld een visser last hebben van giflozing door een naastgelegen fabriek. Zodra de visser de rivier in eigendom heeft, kan deze met de fabriek onderhandelen over compensatie of reductie van de giflozing. Dit is het beroemde Coase-theorema. Maar dit theorema faalt als eigendomsrechten niet goed zijn gedefinieerd omdat externe effecten erg complex zijn. De overheid kan dan externe effecten internaliseren door een pigouviaanse belasting in te voeren die gelijk is aan de externe kosten van de transactie. Het alternatief is dat ze quota instelt en vervolgens quotaruil organiseert, waardoor hetzelfde effect wordt bereikt als bij beprijzing. Het klassieke voorbeeld van een negatief extern effect is de CO₂-uitstoot die het broeikas-effect veroorzaakt. Er worden zowel prijsinstrumenten als quota gebruikt op de CO₂-bijdrage van energiebronnen. Een optimale CO₂-heffing moet de *social cost of carbon* benaderen – gemiddeld geschat op circa 35 dollar per ton, maar sommige studies vinden ook wel veel hogere waarden. In Europa heeft elk land een CO₂-quotum en bepaalt Europese handel in emissierechten de prijs van CO₂ – die momenteel rond de 5 euro per ton schommelt. Hoewel zowel belastingen als handel in emissierechten gelijke uitkomsten kunnen genereren onder zekerheid, laat de analyse van Weitzman zien dat bij onzekerheid over de effecten van hogere CO₂-concentraties in de atmosfeer op de opwarming van de aarde emissiehandel aantrekkelijker kan zijn dan een CO₂-belasting. Dit is het geval als de marginale baten van minder hogere temperaturen sterker afhangen van CO₂-reducties dan de marginale kosten



daarvan. Deze variëren in de wetenschappelijke literatuur van 1,5 tot wel 8 of 10 graden Celsius. Er zijn nog tal van andere externe effecten, bijvoorbeeld ook in de financiële sector waar besmetting en systeemrisico niet goed zijn geprijsd. Kwantiteitsrestricties (op kapitaal van banken) en prijsprikkels (zoals bankenbelastingen) kunnen deze externaliteiten internaliseren en de welvaart vergroten.

Coase, R.H. (1960) The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, 3(October), 1–44.

Pigou, A.C. (1920) *The Economics of Welfare*. Londen: Macmillan & Co.

Sandmo, A. (1975) Optimal taxation in the presence of externalities. *Scandinavian Journal of Economics*, 77(1), 86–98.

Weitzman, M.L. (1974) Prices versus quantities. *Review of Economic Studies*, 41(4), 477–491.

8 ALLEEN – OF TOCH SAMEN?

Begin jaren tachtig waren vennootschapsbelastingtarieven van vijftig procent heel normaal. Tegenwoordig is het gemiddelde in Europa minder dan de helft daarvan. We zien een *race to the bottom* optreden. Landen steken elkaar de loef af in het aantrekken van buitenlandse investeringen of winsten van multinationals door de tarieven steeds verder te verlagen. Volgens de analyses van Zodrow en Mieszkowski, en die van Wilson is deze belastingconcurrentie uiteindelijk schadelijk voor alle landen. Door een fiscale wedloop worden de belastingtarieven (vooral die voor kapitaal, maar ook die voor de hoogste inkomens) steeds meer naar beneden geschroefd. Daardoor worden uiteindelijk te weinig publieke goederen aangeboden en wordt te weinig inkomen herverdeeld. Zolang landen niet te veel van elkaar verschillen, kunnen overheden tot overeenstemming komen over spelregels die de *race to the bottom* een halt toeroepen. Alle landen worden daar uiteindelijk beter van. Maar als landen veel van elkaar verschillen, wordt dit moeilijker, bijvoorbeeld omdat kleine landen vaak meer baat hebben bij belastingconcurrentie. Het is daarom jammer dat de Europese Unie – die veel heeft bereikt op andere gebieden – er maar niet in slaagt op het gebied van belastingen de spelregels aan te scherpen. Maar als politici vinden dat de welvaartsstaat veel te groot is, dan zullen ze belastingconcurrentie toejuichen.

Wilson, J.D. (1986) A theory of interregional tax competition. *Journal of Urban Economics*, 19(3), 296–315.

Zodrow, G.R. en P. Mieszkowski (1986) Pigou, Tiebout, property taxation and the underprovision of local public goods. *Journal of Urban Economics*, 19(3), 356–370.

ESB canon van de economie

Onderwijseconomie ♦ Monetaire economie ♦ Internationale en ontwikkelingseconomie

♦ Ondernemerschap ♦ Woningmarkt ♦ Innovatie ♦ Openbare financiën ♦ Pensioenen

♦ Personeel & Organisatie ♦ Arbeidsmarkt ♦ Financiële markten ♦ Gedrag ♦ Sociale zekerheid

♦ Marktordening ♦ Governance ♦ Geschiedenis & Denken ♦ Ruimtelijk ♦ Groei & Conjunctuur ♦ Marketing

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.