

Collectieve lasten

Een van de meest teleurstellende onderdelen van het regeerakkoord dat CDA en VVD hebben afgesloten, is dat het financieel-economische beleid er in de eerstkomende vier jaar niet toe zal bijdragen dat de collectieve-lastendruk in de economie daalt. Het verminderen van het financieringstekort van 7,3% van het nationale inkomen dit jaar naar 5,25 in 1990 vergt al zoveel van de daadkracht van het kabinet dat het aan verlaging van de lastendruk niet meer toekomt. Het zal voor het kabinet zelfs nog een hele toer worden om *verhoging* van de collectieve druk te voorkomen. Volgens berekeningen van het Centraal Planbureau neemt de belastingdruk met 1,6% toe en kan alleen dank zij het feit dat de sociale-premiedruk en de druk van niet-belastingmiddelen met resp. 0,4 en 1,2% van het nationale inkomen dalen, aan de eis van het regeerakkoord dat de collectieve-lastendruk niet mag stijgen, voldaan worden.

Dit is een hoogst onbevredigend resultaat. Niet alleen omdat de gemiddelde tarieven van belastingen en sociale premies in ons land tot de hoogste van het OECD-gebied behoren, maar vooral omdat de laatste jaren ook in ons land onder invloed van het 'supply side'-denken het besef is gegroeid dat hoge collectieve lasten de economie op verschillende manieren kunnen schaden. Daarom zijn er ook steeds meer stemmen opgegaan die pleiten voor een verlaging van de gemiddelde en marginale druk van de collectieve heffingen. Niet voor niets wordt in het recente *SER-advies inzake het sociaal-economisch beleid op de middellange termijn 1986 - 1990* uitvoerig ingegaan op mogelijkheden om het bruto-nettotraject te verkorten, wordt in het *Centraal economisch plan 1986* ruime aandacht geschonken aan de ongewenste effecten van hoge marginale tarieven en wordt in de verkiezingsprogramma's van CDA en VVD de noodzaak van belastingverlaging in het algemeen en van verlaging van de marginale tarieven in het bijzonder benadrukt. Maar helaas, het regeerakkoord komt niet verder dan het uitspreken van de intentie dat in 1987 nog eens zal worden bekeken of er enige ruimte is voor verlichting van de loon- en inkomstenbelasting.

De invloed van collectieve heffingen op het gedrag van economische subjecten doet zich op vele manieren gelden. In de economische literatuur worden onder meer effecten onderscheiden op vraag en aanbod van arbeid, bedrijfsinvesteringen, de financiële structuur van de onderneming, de koers van aandelen, de woningmarkt, het spaargedrag en de liefdadigheid (aftrekbaarheid giften) 1). Kwantificering van die effecten staat, zeker in ons land, echter nog in de kinderschoenen. Daarom is voorzichtigheid geboden bij het trekken van conclusies.

In de eerste plaats is het aannemelijk dat de collectieve-lastendruk van invloed is op het *aanbod van arbeid*. Daarbij kunnen twee effecten optreden die tegen elkaar in werken. Enerzijds kan lastenverzwaring het arbeidsaanbod remmen omdat bij een lagere opbrengst van arbeid de voorkeur voor vrije tijd de overhand krijgt. Anderzijds kan lastenverzwaring juist tot extra arbeidsaanbod leiden omdat men het netto inkomen op peil wenst te houden. Uit empirisch onderzoek in diverse landen 2) blijkt niet dat wijzigingen in het belastingtarief een duidelijke invloed op het arbeidsaanbod van mannen hebben. Wel zijn er aanwijzingen dat het arbeidsaanbod van gehuwde vrouwen afneemt naarmate het netto loon daalt. De hypothese dat hoge belastingtarieven de arbeidsmoraal ondermijnen vindt weinig steun in de empirie. Wel is het mogelijk dat de arbeidsmobiliteit en de scholingsbereidheid door hoge belastingen worden geremd. Dit zal vooral gelden bij zeer hoge marginale tarieven. Daarbij moet men dan niet alleen denken aan belastingen en sociale premies, maar ook aan inkomensafhankelijke heffingen en subsidies, zoals de individuele huursubsidie, de rijksstudietoelagen en de uitkeringen aan echte minima. Juist deze inkomensafhankelijke regelingen kunnen er toe leiden dat de marginale druk tot 100% - en in sommige gevallen zelfs meer - oploopt. In die gevallen verdwijnt elke financiële prikkel om arbeid te aanvaarden (als

men een uitkering ontvangt) of om door overwerk, bijscholing e.d. te proberen het inkomen te verhogen. Degenen die dit betreft zitten gevangen in de 'poverty trap': alle moeite om de eigen inkomenspositie te verbeteren is vergeefs. Inspanning wordt niet beloond, maar gestraft.

Hoge collectieve lasten zullen, in zoverre zij op het arbeidsinkomen drukken, ook de *vraag naar arbeid* negatief beïnvloeden. Daarbij is vooral het verschil tussen de loonkosten die de werkgever betaalt en het netto loon dat de werknemer ontvangt (de 'wig') van belang. Die wig is in ons land zeer groot. De modale werknemer kost zijn werkgever ongeveer het dubbele van wat hij zelf netto in handen krijgt; bij hogere inkomensniveaus is de wig nog groter. Dit maakt de arbeidskosten zeer hoog, wat tot gevolg heeft dat er zoveel mogelijk op arbeid zal worden bespaard. De werkgelegenheid neemt af. Hoe groter de wig, hoe hoger bij gegeven aanbod van arbeid de werkloosheid.

Hoge collectieve lasten maken het ook aantrekkelijk naar het *zwarte circuit* uit te wijken. Hoe groter het verschil tussen bruto en netto, hoe voordeliger het wordt om naar het zwarte circuit over te stappen. Volgens het CPB wijzen nationale en internationale onderzoeken uit dat een positief verband tussen de omvang van de collectieve druk en het informele circuit aannemelijk is 3). Het gevaar is dat er een vicieuze cirkel ontstaat: naarmate er meer activiteiten naar het zwarte circuit verdwijnen, wordt de collectieve druk in het 'witte circuit' hoger. Ontduiking en afwenteling nemen steeds grotere vormen aan. Uiteindelijk betalen degenen die weinig of geen mogelijkheden tot ontduiking hebben de rekening.

De tarieven en de structuur van de collectieve heffingen beïnvloeden ook de allocatie op de *kapitaalmarkt*. Het is duidelijk dat hoge belastingen die het rendement op besparingen en investeringen verkleinen, de spaar- en investeringsneiging in de economie verminderen. Ook de investeringen in 'human capital' - de bereidheid om opleidingen te volgen - zullen kleiner worden naarmate het rendement daarvan als gevolg van hoge belastingen geringer is. Het gaat hier om effecten waarbij sprake is van grote vertragingen. De maatschappelijke gevolgen van een belastingstelsel dat besparingen en investeringen ontmoedigt, zullen veelal pas op lange termijn merkbaar worden; de gevolgen zijn vervolgens ook niet op korte termijn terug te draaien.

Het inzicht in de effecten van collectieve heffingen op het functioneren van markten en op de allocatie van productiefactoren in de economie is nog zeer gebrekkig. Maar er komt steeds meer empirisch materiaal beschikbaar dat er op wijst dat hoge collectieve lasten hun prijs hebben in termen van werkgelegenheid en groei. Hoezeer het ook te begrijpen is dat het nieuwe kabinet de hoogste prioriteit heeft gelegd bij het verminderen van het financieringstekort, dat mag geen reden zijn om het verlagen van de collectieve-lastendruk op de lange baan te schuiven of die druk zelfs te laten oplopen. Een eerste vereiste is dat de zeer hoge marginale tarieven, die vooral op de laagste inkomens drukken, omlaag gaan. Zij zijn zozeer in strijd met het uitgangspunt van doelmatige allocatie, dat een kabinet dat versterking van de economische structuur hoog in het vaandel voert, de situatie niet ongewijzigd kan laten.

L. van der Geest

1) Henry J. Aaron en Joseph A. Pechman (red.), *How taxes affect economic behavior*, The Brookings Institution, Washington, 1981.

2) Voor een overzicht zie Peter Saunders en Friedrich Klau, *Taxation, disincentives and distortions*, *OECD Economic Studies*, nr. 4, voorjaar 1985.

3) Centraal Planbureau, *Centraal economisch plan 1986*, 's-Gravenhage, 1986, biz. 131.