



De economie van lastenverschuiving

Auteur(s):

Bovenberg, A.L.

Verschenen in:

ESB, 82e jaargang, nr. 4110, pagina 472, 11 juni 1997

Rubriek:

Reactie

Trefwoord(en):

belastingen

Dit artikel is een reactie op [Naar een belastingkorting](#) van L.G.M. Stevens.

Stevens' voorstellen zijn erop gericht om het keurslijf van het huidige premie- en belastingstelsel te flexibiliseren ten behoeve van een lagere wig aan de onderkant van het loongebouw. Terwijl Stevens de nadruk legt op technische aspecten, zal ik zijn betoog aanvullen met overwegingen van economisch-politieke aard. Enerzijds ondersteunen deze overwegingen verschillende elementen uit Stevens' betoog. Anderzijds geven ze aan dat lastenverschuiving ten behoeve van een lagere wig aan de onderkant al snel stuit op inkomenspolitieke en economische restricties.

Lastenverschuiving

Gegeven de totale lastendruk impliceert een verlaging van de gemiddelde wig aan de onderkant van de inkomensverdeling een hogere lastendruk voor andere groepen. De belangrijkste bijdrage wordt in Stevens' voorstellen geleverd door ouderen met een aanvullend pensioen meer belasting of premie te laten betalen (door de AOW te fiscaliseren of de premievrijstelling voor 65-plussers af te schaffen). Daarnaast betalen alleenverdieners met een hoger inkomen het gelag doordat de (overdraagbare) heffingsvrije voet wordt vervangen door een (overdraagbare) heffingskorting. Voor zover het progressie-effect van deze omzetting wordt aangewend voor wigverkleining aan de onderkant, worden ook andere werkenden met een middeninkomen aangeslagen.

Bejaarden zwaarder belasten

Voor het verhogen van de lastendruk op bejaarden met een aanvullend pensioen is veel te zeggen. Het belangrijkste argument is de toenemende heterogeniteit van de inkomensverdeling binnen generaties waardoor leeftijd een minder goede maatstaf wordt voor draagkracht: meer ouderen zijn welgesteld en vele (laaggeschaalde) jongeren bevinden zich in een kwetsbare positie.

Een ander argument voor het verhogen van het tarief op aanvullende pensioenen is dat het de kunstmatige prikkel tot het uitstel van inkomen via contractuele besparingen elimineert. Deze prikkel draagt middels het verschuiven van inkomen naar hogere leeftijd bij aan de lage effectieve pensioenleeftijd en de lage arbeidsparticipatie van ouderen; het is aantrekkelijk om te sparen via financieel in plaats van menselijk kapitaal.

Het overgangsprobleem

Het grootste probleem bij het zwaarder belasten van ouderen vormt de transitie. De overheid kan de huidige bejaarden met een middeninkomen moeilijk plotsklaps zwaarder gaan belasten. Deze ouderen hebben zich immers ingesteld op een relatief laag tarief en kunnen zich moeilijk aanpassen aan nieuwe spelregels. Stevens' vraag waarom het kabinet niet gekozen heeft voor algehele fiscalisering laat zich dan ook eenvoudig beantwoorden. Zo'n stap met grote inkomensgevolgen voor een beperkte groep ouderen zou het vertrouwen aantasten in een betrouwbare overheid die stabiele spelregels waarborgt. Dit is één van de redenen dat het belasting- en premiestelsel een keurslijf is: burgers hebben bij het nemen van lange-termijn beslissingen behoefte aan stabiele spelregels.

Vertrouwen in de overheid is een kostbaar goed en daarom duur. Het zwaarder belasten van reeds opgebouwde pensioenrechten lijkt aantrekkelijk. Zo'n belasting kent geen ontmoedigingseffecten: de getroffen personen kunnen zich niet meer aanpassen aan de hogere heffing door minder te gaan sparen of werken. Hoe langzamer de overheid de collectieve druk op aanvullende pensioeninkomens verhoogt, hoe minder het profiteert van dit lump-sum karakter van de heffing en hoe meer de overheid zich beperkt tot heffing op nog op te bouwen pensioenrechten, die jongeren nog wel kunnen ontgaan door minder te werken. De door het kabinet gekozen oplossing van geleidelijke fiscalisering (maximering van het AOW premiepercentage met aanvullende financiering uit een rijksbijdrage) lijkt een redelijk compromis tussen de verschillende overwegingen. Het recente besluit om de AOW-premie niet te maximeren op 15,4% maar op 16,5% om zo 65-plussers met een aanvullend pensioen te ontzien, laat overigens zien dat zelfs het tempo waarmee het kabinet in eerste instantie de AOW-premie wenste te fiscaliseren al snel op inkomenspolitieke problemen stuit.

Middeninkomens zwaarder belasten

De tweede manier om de lastenverlichting aan de onderkant te financieren drukt meer direct op de middeninkomens en de hogere

inkomens van (jongere) werkenden. Door de omzetting van de heffingsvrije voet in een heffingskorting nemen de gemiddelde tarieven voor de midden- en hogere inkomens toe alsmede het marginale tarief voor inkomens rondom de grenzen van de inkomensschijven. Stevens merkt terecht op dat de omzetting naar een heffingskorting de huidige structuur van marginale en gemiddelde tarieven niet hoeft te beïnvloeden wanneer gelijktijdig de eerste schijf wordt verlengd. Toch lijkt hij een voorkeur te hebben om het progressie-effect van de omzetting te benutten voor gerichte lastenverlichting voor de lage inkomensgroepen ¹.

Voor prioriteit voor lastenverlichting aan de onderkant zijn trouwens niet alleen inkomenspolitieke maar ook economische argumenten aan te voeren. De baten van een lage gemiddelde wig aan de onderkant betreffen het stimuleren van de vraag naar en het aanbod van laagbetaalde arbeid. Deze baten worden belangrijker naarmate de overheid minder kan verwachten van andere instrumenten om de participatie aan de onderkant te stimuleren, zoals het sanctiebeleid en een actief arbeidsmarktbeleid. De baten winnen ook aan belang naarmate meer personen zich aan de onderkant van het loongebouw bevinden zodat meer personen profiteren van de grotere financiële prikkels.

De kosten zijn, gegeven de randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit, een hogere marginale en gemiddelde wig voor de middeninkomens en een hogere gemiddelde wig voor de hogere inkomens. Deze kosten verliezen aan belang naarmate een heterogene inkomensverdeling impliceert dat minder personen een middeninkomen verdienen en dat er zich een grotere groep boven dit inkomenstraject bevindt. Een hoger marginaal tarief voor de middeninkomens impliceert namelijk dat men middelen kan verschuiven van de relatief grote groep van hogere inkomens naar de lagere inkomens, zonder daarbij de marginale tarieven voor deze beide groepen te hoeven verhogen ².

Mobiliteit van arbeid

Daar staat tegenover dat de hoge gemiddelde wig voor hogere inkomens tot migratie kan leiden. Bovendien kan, in dynamisch perspectief, de prikkel tot de accumulatie van menselijk kapitaal afnemen, zeker voor middeninkomens, zodat de inkomensverdeling platter wordt. Verder zal de elasticiteit van het arbeidsaanbod van middengroepen toenemen naarmate arbeidspatronen flexibeler worden. Met name de alleenverdieners met hogere inkomens krijgen het door Stevens' voorstellen stevig voor hun kiezen. De heffingsvrije voet van zowel hun partners als die van henzelf wordt minder waard. Daarbovenop worden ze tijdens pensioen nog eens stevig aangeslagen.

Stevens legt in de aanhef van zijn artikel de nadruk op de toenemende mobiliteit van niet alleen kapitaal maar ook arbeid. Naarmate de mobiliteit van de hogere inkomens verder stijgt, neemt de speelruimte voor lastenverlichting aan de onderkant door lastenverschuiving verder af. Dit illustreert eens te meer dat de grootste barrières voor het verlichten van lasten aan de onderkant door lastenverschuiving niet zozeer technisch maar veeleer van inkomenspolitieke en economische aard zijn. De effectieve speelruimte om de werking van het fiscale stelsel te verbeteren door lastenverschuiving is dan ook geringer dan Stevens suggereert

¹ Overigens betreft de hiermee gepaard gaande herverdeling van hogere naar lagere inkomens, in tegenstelling tot wat Stevens suggereert, ook de 65-plussers. De 65-plussers met alleen de AOW profiteren immers van de herverdeling naar de lagere inkomens via de netto-netto koppeling.

² De theorie van de optimale structuur van gemiddelde en marginale tarieven is geformaliseerd door J.A. Mirrlees, An exploration in the theory of optimum income taxation, *Review of Economic Studies*, 1971, blz. 175-208.