



De ijzeren progressie

Auteur(s):

Herings, P.J.J.

Leers, T.

*Respectievelijk werkzaam aan de economische faculteit van de Universiteit Maastricht en Katholieke Universiteit Brabant.***Verschenen in:**

ESB, 84e jaargang, nr. 4221, pagina 695, 24 september 1999

Rubriek:

Uit de vakliteratuur

Trefwoord(en):

uit, de, vakliteratuur, belastingen

Sinds jaar en dag kennen wij een progressief inkomstenbelastingstelsel. Dit stelsel heeft al ettelijke belastinghervormingen en regeringssamenstellingen overleefd en het ziet er niet naar uit dat in de (nabije) toekomst getornd zal worden aan zijn uitgangspunten. Ook in andere landen zijn er geen politici van enig formaat die een degressief stelsel voorstaan. Zelfs de 'vlaktaks' zoals voorgesteld door de republiein Dick Army is in hoge mate progressief door de grote belastingvrije som.

Vaak genoemde argumenten voor deze vasthoudendheid aan een progressief stelsel zijn een latent gevoel van rechtvaardigheid en de wil een nieuwe begroting niet teveel te laten afwijken van de vorige (incrementalisme). Een politiek-economisch argument wordt aangereikt door John Roemer¹.

Roemer analyseert hoe een samenleving tot een bepaald inkomstenbelastingregime komt. Hij veronderstelt twee partijen die elk een andere achterban vertegenwoordigen. Om de juiste prikkels te geven mag, in de beschouwde belastingstelsels, een hoger bruto inkomen niet leiden tot een lager netto inkomen. In de analyse verschillen belastingstelsels zowel in de mate van herverdeling als in de mate van progressie. Zo kan, zelfs als iedereen een vast percentage betaalt, toch een aanzienlijke herverdeling optreden. Dit maakt de beleidsruimte twee-dimensionaal, waardoor politieke partijen niet zonder meer kunnen opteren voor de keuze van de mediane kiezer. In dit soort situaties is het dus in het algemeen niet mogelijk om tot een deterministische optimale keuze te komen. Dit geldt eens te meer doordat Roemer aanneemt dat de politieke voorkeuren van kiezers niet volledig bekend zijn.

Hoe kan dan toch de uitkomst van progressieve belastingen resulteren? Roemer tracht het antwoord te vinden door het standaard tweepartijenmodel uit te breiden met verschillende politieke stromingen binnen partijen. Hij onderscheidt reformisten, militanten en opportunisten. Wanneer een partij geconfronteerd wordt met het belastingvoorstel van de andere partij zullen de reformisten binnen de eigen partij een voorstel prefereren dat het verwachte nut van de achterban maximaliseert, daarbij rekening houdend met de onzekerheid verbonden aan de uiteindelijke verkiezingsuitslag. De militanten streven naar een belastingstelsel dat het netto-inkomen van hun achterban maximaliseert. Zij willen zoveel mogelijk vasthouden aan de partijbeginselen. Tenslotte zijn er opportunisten die boven alles willen regeren. Dit zijn de politici zoals beschreven door Downs².

Een voorstel wordt binnen de eigen partij alleen verworpen indien er een voorstel is dat door alle stromingen, dus unaniem, beter wordt gevonden. Daarbij is de macht van de reformisten vrij beperkt, aangezien zij altijd akkoord gaan met een voorstel dat beter wordt gevonden door zowel de militanten als de opportunisten³.

Roemer neemt vervolgens aan dat lage inkomens opteren voor een volledige herverdeling van het inkomen. De middeninkomens kiezen voor een sterk progressief belastingstelsel. Op deze wijze betalen zij zelf weinig belasting, maar profiteren wel van de relatief grote belastingssom afgedragen door de hoge inkomens. De hoge inkomens prefereren een sterk degressief stelsel.

Als nu het merendeel van de kiezers een inkomen heeft dat beneden het gemiddelde inkomen ligt, een aanname waaraan empirisch voldaan is, dan is het alleen mogelijk om met een progressief regime de verkiezingen te winnen. Een partij die de lagere inkomens vertegenwoordigt zal geen degressief regime voorstellen omdat zowel opportunisten als militanten beter af zijn met een progressief stelsel. Gegeven dit feit zal een partij met de hogere inkomensgroepen als achterban wel met een progressief stelsel voor de dag moeten komen, wil zij een kans maken om de verkiezingen te winnen. De partij kiest niet voor degressie omdat de opportunisten een degressief voorstel ten alle tijde zullen blokkeren. Het meerstromen model van Roemer komt tot dit resultaat zonder dat de ongeloofwaardige wisseling van politieke kleur, die in een klassiek tweepartijenmodel resulteert, noodzakelijk is.

In het gehanteerde raamwerk is het arbeidsaanbod inelastisch. Deze aanname is cruciaal. Als de elasticiteit van het arbeidsaanbod van de hogere inkomensgroepen voldoende hoog is zal door negatieve substitutie-effecten een welvaartsverlies optreden waardoor progressieve belastingregimes niet meer zo vanzelfsprekend zijn.

Het Nederlandse belastingstelsel is uiteraard minder progressief dan het lijkt. Hoewel de marginale tarieven er niet om liegen, worden de hogere inkomensgroepen gepaaid met douceurtjes zoals hypotheekrente-af trek en spaarloonregelingen. Het oerwoud aan belastingregels en uitzonderingsgevallen is vaak een bewust gehanteerd politiek instrument. Niet alleen wordt zo het welvaartsverlies verbonden aan een progressief stelsel beperkt, maar meer nog wordt voorkomen dat het politieke debat zich richt op slechts één enkele

kwestie. Naast Roemer's stromingenstrijd lijkt daarmee ook intransparantie van regels te leiden tot bevordering van politieke stabiliteit

1 J.E. Roemer, The democratic political economy of progressive income taxation, *Econometrica*, 1999, blz. 1-19.

2 A. Downs, *An economic theory of democracy*, Harper and Row, New York, 1957.

3 De militanten staan immers voor maximalisatie van het inkomen, de opportunisten voor de kans om te regeren; instemming met hun voorstel maximaliseert het verwachte inkomen van de achterban.