



Economisch beleid niet toekomstbestendig

De inzet van het komende kabinet zou gericht moeten zijn op het veiligstellen van de investeringen in publieke voorzieningen. De tijd voor fiscale vrijheden is voorbij.

ARNOUD W.A. BOOT,
De auteur is als hoogleraar verbonden aan het Amsterdam Center for Law & Economics (ACLE) van de Universiteit van Amsterdam. Met dank aan Wim Driehuis voor commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

De echte bedreiging voor de Nederlandse economie is dat onze open economie in het steeds harder wordende economische speelveld onvoldoende kan investeren in publieke voorzieningen. Verdere verarming van publieke voorzieningen dreigt. Door de internationale dynamiek staan belastingtarieven onder druk. Nederland blijft echter door een veelheid aan belastingfaciliteiten – van aftrekposten tot fiscale facilitering in brede zin – afhankelijk van hoge tarieven voor de inkomstenbelasting om de consequenties van de versmalde grondslag te compenseren. Dit is onhoudbaar en daarmee komt de financierbaarheid van publieke voorzieningen steeds meer in het gedrang. Tegelijkertijd heeft de fiscale facilitering in bijna alle gevallen een buitengewoon lage effectiviteit. Fiscale faciliteiten of deze nu komen in de vorm van aftrekbaarheid van premies voor beleggingsverzekeringen,

de politiekgevoelige hypotheekrenteaftrek, de levensloopregeling of wat het meest recente speeltje ook mag zijn, moeten dan ook (ordentelijk) worden afgebouwd. Het mes snijdt hiermee aan vele kanten. De houdbaarheid van ons sociaal stelsel wordt hiermee sterk verbeterd en belastingtarieven kunnen over de hele linie om laag. En voor de participatie – de primaire doelstelling van het huidige economisch beleid – zijn lagere belastingtarieven het beste, en in wezen het enige effectieve instrument. Lagere tarieven zijn dynamiek verhogend omdat deze uitnodigen tot (meer) werken, en het nemen van risico's beter belonen. Fiscale instrumenten zoals levensloop en het nieuwste product van het poldermodel, een scholingsfaciliteit, zijn hiervoor ineffectief en bovendien ontluisterend duur en verspillend. Een afbraak van de fiscale facilitering moet dan ook de inzet zijn van het economische beleid voor de komende kabinetsperiode.

Huidig beleid half antwoord

Centraal in het huidige beleid staat de problematiek van vergrijzing. Het CPB heeft door op dramatische wijze te schetsen welke rampspoed van vergrijzing op ons afkomt, alle politieke partijen gedwongen

hun uitgavenkader om te buigen om invulling te geven aan het 'vergrijzingbestendig' maken van de overheidsfinanciën op lange termijn (CPB, 2006). Voorzover dit een bewuste actie was van het CPB past bewondering. Het is knap om in een periode van opgaande conjunctuur alle politieke partijen op de lijn van bezuinigen te krijgen. En ook wenselijk, zeker bezien vanuit het oogpunt van een gewenst anticyclisch beleid.

Tegelijkertijd lijkt zich een consensus te ontwikkelen om te komen tot een 'activerende participatiemaatschappij'. Deze Wijfelliiaanse terminologie, zoals twee weken geleden nog uitgewerkt in dit blad door de nieuwe SER voorzitter Rinnooy Kan (Rinnooy Kan en van der Wijst, 2006), verwijst naar een maatschappij met een structureel hogere participatie in het arbeidsproces en een grotere dynamiek. Centraal staat een 'springplankrol voor de sociale zekerheid' met ook een grotere economische weerbaarheid van het individu, en dat in combinatie met enerzijds minder arbeidsbescherming en anderzijds lagere sociale uitkeringen voor langdurig werklozen. Deze agenda is niet gratis. De SER raadt grote publieke investeringen aan in onderwijs en onderzoek naast verschillende andere maatregelen.

De CPB en SER agenda's zijn zeker complementair; zo speelt het streven naar een grotere participatie in op het vergrijzingsprobleem. Toch wringt er iets. Ik proef een nadrukkelijk gevoel in de samenleving van (gepercipieerde) verarming van de publieke voorzieningen. Of dit letterlijk zo is, of dat het een teken is van de steeds hogere eisen die aan publieke voorzieningen worden gesteld ('maatwerk') is niet belangrijk. De kwaliteit van publieke voorzieningen is een zorg. Tegelijkertijd lijkt er weinig ruimte voor verruiming van publieke middelen. In tegendeel, internationale concurrentie en pogingen ons land mee te laten doen in dit steeds dynamischer krachtenveld zetten belastingtarieven permanent onder druk, ook die van de inkomstenbelasting.

De participatieagenda van de SER gaat echter met grote uitgaven gepaard. Dit betekent dat tenzij langs andere weg hogere inkomsten voor de overheid worden gecreëerd, verdere verarming van publieke voorzieningen dreigt in de toekomst. Het marktmodel waar we naar toe bewegen is keihard. De SER hoopt dat haar participatieagenda tevens kan inspelen op de gewenste sociale cohesie. Dit is een illusie tenzij wij nu maatregelen nemen om ook in de toekomst de financiering van publieke voorzieningen veilig te stellen. In het licht van de noodzakelijke lagere belastingtarieven in de toekomst betekent dit een aanzienlijke bijsturingoperatie.

Het recept hiervoor is dat de grondslag voor de belastingen zo breed mogelijk moet zijn, alleen dan zijn lagere tarieven verenigbaar met voldoende overheidsinkomsten voor (het behoud van) de gewenste publieke voorzieningen. Tevens wordt dan geprofiiteerd van het positieve effect dat lagere tarieven zelf hebben op participatie en dynamiek. Er zijn slechts

twee wegen waarlangs de grondslag voor de belastingen kan worden vergroot: meer mensen opnemen in het arbeidsproces (participatie vergroten) – dit is een weg die is ingeslagen – en minder fiscale faciliteiten en aftrekposten, deze hollen namelijk de belastinggrondslag uit. Deze tweede weg mag niet op zich laten wachten.

Onvoldoende begrip

Het huidig economisch beleid en ook de voorstellen van de SER onderkennen de noodzaak van participatie – wat overigens niet betekent dat het beleid hiermee (altijd) consistent is – maar is er een gebrek aan begrip op het punt van de ondermijning van de grondslag door fiscale facilitering. Dit laatste verwijst naar een hele batterij aan bestaande veelal generieke fiscale maatregelen zoals beleggingsverzekeringen, levensloopregeling tot het hypotheekrentedossier, maar ook de actiebereidheid van sociale partners om nieuwe fiscale speeltjes te introduceren die een twijfelachtig effect hebben op participatie maar wel een volstrekt eenduidig uithollingeffect hebben op de grondslag, en dus noodzaken tot (onhoudbare) hogere belastingtarieven. Zo staat in de meest recente SER-voorstellen de introductie van een 'individuele scholingsfaciliteit in het kader van leven lang leren' die de SER aan alle werknemers in het vooruitzicht wil stellen. Een dergelijke faciliteit is nadelig voor de grondslag maar ook nog eens ineffectief in zijn directe effect.

Daar waar het de participatie betreft hebben de sociale partners binnen de SER onderschreven dat gestreefd moet worden naar een vergroting van de participatie in het arbeidsproces. Een grotere participatie maakt onze nationale koek groter en geeft de economie dus lucht. Hierover is grote overeenstemming, en het is ook consistent met de geschetste noodzaak om te komen tot een bredere grondslag. Waar het lastiger wordt is hoe dit zich moet vertalen in beleid. Hier zie ik naast zinvolle initiatieven ook ontwikkelingen die haaks staan op de gewenste grotere participatie en dynamiek.

Participatiebevordering essentieel

Participatievergroting komt uit vier richtingen: grotere participatie van vrouwen in het arbeidsproces, grotere participatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt door het tegengaan van de armoedeval, gedeeltelijk daarmee samenhangend, beleid aangrijpend bij de springplankvisie op sociale zekerheid, en niet op de laatste plaats grotere participatie van ouderen. Als het over de participatie van vrouwen in het arbeidsproces gaat is het wenselijk om het deelnemen aan het arbeidsproces attractiever te maken. Dus de door de SER voorgestelde maatregel om de algemene heffingskorting niet meer overdraagbaar te maken bij gebrek aan inkomen bij een van de partners is buitengewoon toe te juichen. Dit was gewoon een extra belasting op het gaan werken en dat kan niet de bedoeling zijn. Uiteraard vallen maatregelen zoals het beter toegankelijk maken van kindercrèches ook in de categorie gewenste maatregelen. Interessant is op te merken dat de hypotheekrenteaftrek in wezen – net als de algemene heffingskorting – een aanslag is op de participatie van de (tweede) partner. De voordelen van de hypotheekrenteaftrek rusten immers volledig op het eerste inkomen. Het tweede inkomen heeft alleen de nadelen: de hogere belastingtarieven ter compensatie van de uitholling van de grondslag. Dit geeft aan dat een verlaging van de belastingtarieven (in ruil voor een bredere grondslag) niet alleen uitnodigt tot het werken van meer uren, maar ook toetreding tot de arbeidsmarkt bevordert. Eveneens bestaat er grote overeenstemming over het tegengaan van de armoedeval: werken ten opzichte van het genieten van een uitkering moet attractief zijn. Dit laatste geldt overigens ook meer in het algemeen: eenieder die buiten het arbeidsproces is geraakt moet optimaal aangezet worden tot participatie en als het even kan niet verzanden in het sociale stelsel (de 'springplankfunctie'). De inganggezette sociale hervormingen (structuur en duur van de uitkeringen, arbeidsbemiddeling, omscholingsfaciliteiten, etcetera) zijn hiervoor een ontwikkeling in de juiste richting.

Het tegengaan van de armoedeval is te meer van belang als we kijken naar het immigratievraagstuk. Immigranten zouden een bron van verjonging en dynamiek kunnen zijn voor de Nederlandse economie. Maar dit is alleen mogelijk als deze

groep optimaal wordt geprikkeld om deel te nemen aan het arbeidsproces. Voor hele groepen immigranten betekent dit onderaan beginnen. Maar het sociale zekerheidsstelsel en ook de aanwezigheid van minimumlonen bemoeilijken het daadwerkelijk aan de slag komen. Dit zijn ingewikkelde problemen maar langs verschillende wegen wordt getracht juist aan de onderkant de all-in kosten van arbeid (inclusief werkgeverslasten) te verminderen. Een extra lage, of zelfs negatieve belasting is hiervoor ook een geëigend instrument. Participatie wordt hiermee aantrekkelijker gemaakt. Hetzelfde geldt voor eerdere maatregelen die trachten de participatie van ouderen te bevorderen. De afschaffing van de VUT en de afbraak van andere (impliciete) subsidies op vervroegpensioenen, en ook het actueel fair maken van pensioenregelingen waardoor het al dan niet korter of langer doorwerken voor eigen rekening is (en dus een neutrale individuele economische afweging kent), zijn daarvoor ontwikkelingen in de juiste richting.

Pas op voor fiscale participatiemaatregelen

De consensus gaat de verkeerde kant op waar het de introductie van fiscale maatregelen betreft om de participatie te bevorderen, bijvoorbeeld de door de SER voorgestelde scholingsfaciliteit. Een dergelijke generieke levensloopachtige faciliteit tast de belastinggrondslag aan en houdt daarmee de belastingtarieven hoger, tenzij hiermee een effectief instrument wordt gecreëerd om participatie te bevorderen.

Dit laatste is niet het geval. Het is buitengewoon twijfelachtig of er überhaupt enig positief effect van de scholingsfaciliteit op de participatie zal uitgaan. Hetzelfde geldt voor de levensloopfaciliteit. Dergelijke faciliteiten zijn leuk bedacht, vaak ook met edelmoedige motieven, maar met een hoog studeerkamergehalte. Het verbaast mij dat zonder positieve ervaringen waar dan ook in de wereld voor dergelijke maatregelen wordt gekozen. Iedereen is schijnbaar verblind door het inzicht dat onderwijs goed is (dat is het namelijk, ook voor economische groei), en vergeet daardoor dat dit geen voldoende rechtvaardiging is voor het invoeren van een dergelijk instrument. Onderwijs kan namelijk goed zijn, terwijl bevordering ervan met een bepaald instrument volstrekt ongewenst is. Dit is niet veel anders dan concluderen dat goede bedoelingen alleen niet voldoende zijn. Ik laat hierbij nog in het midden dat de studies die een hoog rendement op onderwijs aantonen veelal betrekking hebben op alleen initieel onderwijs (Jacobs en Bovenberg, 2006), dus niet het onderwijs later in de carrière. Later in het leven is bijna per definitie het rendement lager vanwege het kortere aantal resterende arbeidsjaren. Bovendien geldt in veel situaties dat het (bij)leren 'on the job' de grootste waarde heeft. Er is wel weer een toegevoegde waarde van onderwijs, of beter gezegd omscholing, te verwachten in het geval van het werkloos geraken. In dergelijke specifieke gevallen kunnen toegespitste omscholingsmogelijkheden van groot belang zijn. Het is evident dat dit niet een generieke faciliteit vergt voor 'levenslang leren'.

Ook moet de vraag worden beantwoord of er sprake is van een marktfalen. Is een werknemer (samen ook met de werkgever) later in zijn carrière onvoldoende bereid te investeren in zichzelf? Dit laatste moet bezien worden vanuit wat maatschappelijk wenselijk is. Voordat het introduceren van een overheidsmaatregel in de sfeer van het onderwijs wordt overwogen moet ook deze vraag eerst positief worden beantwoord.

Critici kunnen dan ook met groot gemak claimen dat deze maatregelen juist participatie ondermijnen, juist niet werken en dat mogelijk zelfs eerder met pensioen gaan wordt uitgelokt. Een evenwichtige conclusie kan niet anders luiden dan dat het generiek fiscaal faciliteren via levensloopregeling en de nieuw voorgestelde scholingsfaciliteit heel wel mogelijk een remmend effect heeft op participatie, en via de versmalling van de grondslag – en de daarmee samenhangende opwaartse druk op de belastingtarieven – waarschijnlijk een negatief effect heeft op de economische groei.

Hoewel vanuit een economische analyse deze maatregelen dus niet positief beoordeeld worden, zou vanuit een breder ideologisch en welvaartstheoretisch kader een positievere grondhouding mogelijk kunnen zijn. Als de levensloopfaciliteit gericht is op het inbouwen van rust- en bezinningsmomenten in het menselijke leven dan is dit misschien economisch ongewenst, maar bezien vanuit

het perspectief van een bepaalde levensovertuiging van grote waarde. Dit zou kunnen, en laat zien dat de politieke agenda niet kan worden teruggebracht tot louter eenduidige economische doelen. Maar dan nog blijft het zeer de vraag of het welvaartseffect dat dit soort maatregelen beoogt er in werkelijkheid is. Niets is immers gratis, en de welvaartsverliezen die ontstaan door de afnemende dynamiek en hogere belastingtarieven zouden groter kunnen zijn.

Schadelijke fiscale facilitering is breder

Fiscale facilitering – en dus ondermijning van de grondslag – kent vele andere voorbeelden. De al genoemde hypotheekrenteaftrek is een bekend voorbeeld. Hoe nobel de doelstelling hiervan ook mag zijn geweest, de reductie van de fiscale grondslag is enorm, en daarmee is de houdbaarheid naar de toekomst twijfelachtig. Het instrument, zoals trouwens bijna alle fiscale facilitaire instrumenten, is ook veel te ruw. Als het eigen woningbezit moet worden bevorderd vanuit een legitieme publieke doelstelling, dan heeft dit betrekking op een bepaalde bevolkingsgroep, ongetwijfeld niet miljonairs. Een dergelijke kostbare generieke faciliteit valt daarmee niet te rijmen. Politici die hier dan ook onvoorwaardelijk aan willen vasthouden zetten via hogere belastingtarieven de vitaliteit van onze economie en daarmee ook de houdbaarheid van publieke voorzieningen in de toekomst, op het spel.

Maar fiscale facilitering gaat veel verder dan politiek heikele dossiers. Hoe te denken over de nog bestaande fiscale facilitering van beleggingsverzekeringen en andere levensverzekeringgerelateerde producten? De maatschappelijke noodzaak hiertoe is zeer beperkt, voorzover überhaupt aanwezig. Niet alleen wordt de grondslag door deze fiscale facilitering uitgehold, maar tevens worden grote verstoringen in de markt gecreëerd. Zonder aarzeling kan worden gesteld dat op de markt van fiscaal gefaciliteerde levensverzekeringen een volstreekte chaos bestaat waarbij de consument kosten in rekening gebracht worden die een veelvoud zijn van de mogelijke belastingvoordelen. Niet alleen is sprake van een uitholling van de grondslag met dito hogere belastingtarieven, maar tegelijkertijd ontstaat een verstoring in de markt die bijna elke consument slechter af maakt.

De kosten van fiscale facilitering

Beleggingsverzekeringen vormen inderdaad een extreem dossier, maar illustreren op onthullende wijze de echte kosten van generiek fiscaal gefaciliteerd beleid. Deze kosten zijn drievoudig: ten eerste, de heffingsgrondslag wordt uitgehold en reduceert daarmee de betaalbaarheid van onze publieke voorzieningen. Ten tweede, generiek fiscaal beleid is veel te grof, en schiet daardoor in bijna alle gevallen het "echte doel voorbij". Slechts een zeer klein deel van de fiscaal opgeofferde middelen komt terecht bij die mensen waar ze voor bedoeld zijn. Waar mogelijk zijn directe bij de beoogde doelgroep aangrijpende instrumenten te prefereren. En ten derde, fiscale



facilitering leidt vaak tot zeer hoge transactiekosten. De torenhoge kosten op de markt van beleggingsverzekeringen zijn slechts een illustratie (zie ook Stevens, 2006).

Maar we zijn helemaal op de verkeerde weg. Als nu wordt gezegd dat de populariteit van de levensloopfaciliteit tegenvalt en dat die attractiever moet worden gemaakt dan houd ik mijn hart vast. De regeling kent namelijk al aanzienlijke fiscale voordelen (zie Goudswaard en Caminada, 2006). Zodra verzekeraars en andere financiële partijen ontdekken hoe een dergelijke regeling in de juiste verpakking met dito reclamecampagne net als beleggingsverzekeringen aan bijna iedere Nederlander kan worden verkocht, dan is ongetwijfeld een nieuw kostbaar schandaal te verwachten. Dit keer geen beleggingshypotheek met de inmiddels bekende extreem hoge kosten maar nu een extra complexe levensloophypotheek, die met nog hogere winstmarges is te verkopen. Het fiscaal faciliterende beleid nodigt uit tot het ontstaan van dergelijke praktijken, en dat terwijl we ten principale niet weten wat de toegevoegde waarde is van deze regeling. Ongetwijfeld biedt ook de nieuwe scholingsfaciliteit prachtige mogelijkheden voor verzekeraars en andere financiële dienstverleners. Hoewel een scholingshypotheek minder voor de hand ligt, biedt een scholingsbeleggingsverzekering ongetwijfeld een nog niet bestaande complexiteit met dus oneindige winstmogelijkheden. Dit klinkt misschien wat cynisch maar de levensloop- en scholingsfaciliteiten zouden alleen al vanwege het kosteneffect nooit mogen worden geïntroduceerd.

Fiscaal beleid niet altijd slecht

Critici zouden de positieve opmerkingen over mogelijk negatieve belastingen aan de onderkant van het loon- en gebouwen kunnen interpreteren als heffingsgrondslag ondermijnend. Dit is echter onjuist. De lage fiscale tarieven aan de onderkant hebben een direct effect op het gebruik van sociale uitkeringen, en leiden via minder uitkeringen (en meer werk) tot een netto verbetering van de betaalbaarheid van de sociale en publieke voorzieningen. Dit is namelijk een effectieve maatregel die direct inspeelt op de prikkel tot werken. Bovendien is het (kunnen) verlagen van belastingtarieven (en zeker niet alleen de toptarieven) een van de belangrijke middelen voor het bereiken van de economische dynamiek zoals voorgesteld.

Een andere uitzondering, onder voorwaarden, kan worden gemaakt voor het bevorderen van investeringen en ondernemerschap. Net zoals de (extra)verlaging van inkomstenbelasting aan de onderkant leidt tot meer participatie, kunnen bepaalde verliescompensatieregelingen en ondernemersfaciliteiten – mits juist toegespitst – extra (innovatieve en riskante) investeringen uitlokken. Maar ook hier past grote terughoudendheid (Boot en Schmeits, 2004).

Conclusie

Van het komende kabinet is moed nodig om de fiscale facilitering werkelijk aan te pakken om daarmee

onze economie echt toekomstbestendig te maken. Fiscale facilitering heeft in bijna alle gevallen een zeer twijfelachtig direct effect, maar drievoudige averse effecten die zich met grote zekerheid zullen manifesteren: een opwaarts effect op de belastingtarieven, grote wegleffecten vanwege de ruwheid van een generiek fiscaal instrument, en zeer hoge transactiekosten. Deze drievoudige (maatschappelijke) kosten met zeer twijfelachtige baten geven een eenduidige richting aan het gewenste overheidsbeleid: pak de fiscale facilitering aan.

Mijn nadruk op de onvermijdelijk lagere belastingtarieven in de toekomst lijkt haaks te staan op een sociale insteek van het economische beleid. Toch ligt de sociale insteek aan de kern van mijn argumentatie. De verbreding van de fiscale grondslag is nodig om het opbrengstverminderende effect van de lagere tarieven op te vangen, en zodoende de financiering van publieke voorzieningen in de toekomst veilig te stellen. Tegelijkertijd moet onderkend worden dat een verlaging van belastingtarieven waarschijnlijk het meest effectieve instrument voor een grotere dynamiek in de economie is. Ook de CPB modellen zijn eenduidig over het positieve effect van een verlaging van belastingtarieven op de economische groei.

Voor het komende kabinet betekent dit een uitdagende beleidsagenda. We moeten er in slagen de grondslag zo breed mogelijk te krijgen. Hiermee kunnen de consequenties van de verharding van het economische klimaat worden opgevangen om hiermee een (verdere) verarming van publieke voorzieningen te voorkomen.

LITERATUUR

- Boot, A.W.A. en A. Schmeits (2004) *Imperfecties in de vermogensmarkt en overheidsbeleid*, Preadvies voor de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, 95-129.
- CPB (2006) *Keuzes in kaart 2008-2011. CPB Memorandum 167*.
- Goudswaard, K. en K. Caminada (2006) *Het profijt van levensloop*, *ESB*, 91 (4498), 598-600.
- Jacobs, B. en L. Bovenberg (2006) *Voortschrijdend inzicht in de vergrijzing*, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 38, 62-79.
- Rinnooy Kan, A. en T. van der Wijst (2006) *Gevraagd: offensief sociaal beleid*, *ESB*, 91 (4499), 612-615.
- Stevens, L. (2006) *Fiscale Instrumentalisering*, *ESB*, 91 (4498), 580-583.