

Fiscaal fata morgana

A.L. Bovenberg en S. Cnossen*

De aanbevelingen van de commissie-Stevens en de in het kader van de aanstaande rapportage van de stuurgroep-Wolfson genoemde verschuiving van collectieve lasten van arbeid naar milieuvervuiling zijn een fata morgana voor zover gedacht wordt dat zij de werking van de arbeidsmarkt wezenlijk zouden kunnen verbeteren. Het veranderen van de samenstelling van de collectieve druk zal nauwelijks bijdragen aan het beter functioneren van de arbeidsmarkt, zeker niet als tegelijkertijd het milieu moet worden verbeterd. Daarvoor is het noodzakelijk de overdrachtsuitgaven en daarmee het niveau van de collectieve druk te verlagen.

Collectieve druk en arbeidsmarkt

Sedert de publikatie van het WRR-rapport *Een werkend perspectief* staat het vraagstuk van de arbeidsparticipatie hoog op de politieke agenda. De collectieve druk beïnvloedt de arbeidsparticipatie, met name van laaggeschoolden en middenkaders.

Laaggeschoolden

Het belasting- en premiestelsel heeft in belangrijke mate bijgedragen aan de uittocht van laaggeschoolden uit het arbeidsproces. De werkgelegenheid voor deze categorie is afgebroken door de hoge (gemiddelde) wig tussen bruto-loonkosten en netto-beschikbare inkomens. De wig stuwt de loonkosten uit boven de arbeidsproductiviteit. Daarnaast draagt het gemakkelijk toegankelijke en relatief royale sociale-zekerheidsstelsel bij aan het vertrek van minder productieve werknemers uit het formele (geregistreerde) arbeidsproces. Andere belangrijke factoren die hebben bijgedragen tot de uitstoot van laaggeschoolde arbeid zijn het relatief hoge minimumloon alsmede de hogere lage-loonschalen en de bovenwettelijke uitkeringen die in algemeen verbindend verklaarde cao's worden bedongen¹.

De negatieve economische en sociale repercussies zijn evident. Het verlies aan menselijk kapitaal schaadt de economie. Het draagvlak van de collectieve sector versmalt en de hoge overdrachtsuitgaven verdringen overheidsuitgaven die complementair zijn aan particuliere economische activiteiten (infrastructuur, onderwijs). Wellicht ernstiger is het ontstaan van een structurele 'learned helplessness' onder laaggeschoolden die in grote getale de arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsstatistieken bevolken en die de leereffecten van 'on-the-job'-training ontberen. De traditionele dichotomie tussen arbeid en kapitaal dreigt te worden vervangen door de tegenstelling tussen actieven en niet-actieven.

Middenkaders

Het belasting- en premiestelsel legt ook een hoge effectieve druk op de arbeidsinkomens van geschool-

de middenkaders die de kurk vormen waarop de economie drijft. Die druk wordt verzaagd door inkomensafhankelijke regelingen, zoals huursubsidies, en in het vooruitzicht gestelde nivellerende maatregelen, zoals aan het inkomen gerelateerde lesgelden en het plan-Simons. Wat betreft netto-beschikbaar inkomen zijn middenkaders relatief laagbetaald geworden. Dit impliceert weer dat laaggeschoolden nauwelijks een prikkel hebben om tot de middencategorie te gaan behoren.

De hoge effectieve collectieve druk op arbeidsinkomen ontmoedigt zowel laaggeschoolden als middenkaders zich te her- of bijscholen, van baan te veranderen, of anderszins in te spelen op nieuwe (technologische) ontwikkelingen. Dit komt tot uiting in een inadequate aansluiting tussen vraag en aanbod van arbeid. Zo gaat een tekort aan vaklieden op middelbaar en hoger niveau gepaard met een overschot aan lager opgeleiden en algemeen gevormden. Voorts is sprake van een lage arbeidsparticipatie, gemeten in arbeidsjaren, in de formele sector. Daar tegenover staan een groot aantal kleine deeltijdbanen en een omvangrijk grijs circuit, omdat de wig in de formele sector groter is dan de maatschappelijke kosten die aan versnipperde arbeidsparticipaties zijn verbonden.

Vanwege het gemis aan dynamische 'learning-by-doing'-effecten, de gebrekkige diffusie van nieuwe technologie, en de niet benutte schaafeffecten van volledige banen ontstaat een duurzame verlaging van de economische welvaart. De accumulatie van menselijk kapitaal wordt belemmerd. Zodoende kan de buitengewoon mobiele factor fysiek kapitaal niet genoeg kwalitatief hoogwaardige en gemotiveerde arbeid worden geboden om de positie van ons land

* De auteurs zijn verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Zij danken R. van Esch, C. Oudshoorn en J. van Sinderen voor waardevol commentaar.

1. Voor een analyse, zie Centraal Planbureau, *Centraal economisch plan 1991*, Den Haag, blz. 23-24 en 94-96.

in de frontlines van de internationale concurrentiestrijd te handhaven. De kwaliteit van arbeid wordt, naast het volume, steeds belangrijker. De collectieve druk moet daarom niet alleen beoordeeld worden op zijn effect op het aantal gewerkte uren, maar evenzeer op de kwaliteit van het arbeidsaanbod. De economische theorie (en geschiedenis!) suggereert dat deze factor grote invloed kan uitoefenen op de economische groei².

Fiscale benaderingen

Fiscaal kan de terugkeer van laaggeschoolden worden bevorderd door het netto-inkomensverschil tussen niet-actieven en actieven aan de onderkant van het loongebouw te vergroten. Degenen die een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering genieten, en wel kunnen werken, moeten er financieel duidelijk op vooruitgaan wanneer ze terugkeren in het arbeidsproces. Een fiscale oplossing voor de lage arbeidsparticipatie in uren en de gebrekkige mobiliteit van de middenkaders kan worden gezocht in een verlaging van de marginale collectieve druk op inkomsten uit arbeid.

Gegeven de randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit zoekt de regering de therapie in een herschikking van de druk van de directe lasten (loonbelasting en premies) op arbeid (commissie-Stevens) en in een herschikking van de totale collectieve druk door de opbrengst van milieuheffingen aan te wenden voor verlaging van de lasten op huidig arbeidsinkomen (stuurgroep-Wolfson)³. Bij de behandeling van zijn begroting heeft de minister van financiën te kennen gegeven met ingang van 1993 een begin te willen maken met de herschikking van de totale druk.

Commissie-Stevens

De commissie-Stevens is zich bewust geweest van de wenselijkheid de afstand tussen actieven en niet-actieven te vergroten⁴. Daarom stelt zij voor het arbeidskostenforfait te verhogen tot 5% in samenhang met een verlaging van het forfait voor niet-actieven tot f 150. Tevens zou de heffingvrije som van f 4.568 moeten worden omgezet in een heffingskorting van f 1.603 die vervolgens zou moeten worden verhoogd tot f 2.175 (f 1.185 voor senioren). Ook wordt voorgesteld het tarief van de eerste schijf met 1,5 punt te verlagen tot 33,6%.

De mogelijke effecten van de tariefverlaging op de arbeidsparticipatie worden echter grotendeels ongedaan gemaakt door het inkomen waarbij het toptarief van toepassing is verder te verlagen. De grondslagverbreding heeft een soortgelijk effect. Zo beveelt de commissie aan de af trek premies werknemersverzekeringen (WAO, WW, ZW) en de WAO-franchise af te schaffen. Ook het reiskostenforfait zou de laan uit moeten, terwijl reiskostenvergoedingen zouden moeten worden belast en het autokostenforfait verhoogd tot 28%. Deze voorstellen impliceren een verhoging van de collectieve druk op met name middeninkomens.

De commissie heeft zelf de inkomensgevolgen van haar voorstellen doorgerekend aan de hand van koopkrachtoverzichten en een micro-modelsimulatie. De zeer geringe verschuivingen in de relatieve inkomensposities wijzen er niet op dat de afstand tussen actieven en niet-actieven wordt vergroot

noch dat de marginale druk op het arbeidsinkomen van middenkaders wordt verlaagd. Het rapport geeft op onthullende wijze weer hoe de marginale en gemiddelde wig wordt herverdeeld⁵. De marginale druk voor de lage en topinkomens blijkt iets te worden verlaagd ten koste van een hogere druk op de middeninkomens. Naast vereenvoudiging, reiken de voorstellen van de commissie-Stevens niet veel verder dan een herschikking van de collectieve druk.

In de Miljoenennota wordt voorgesteld de druk aan de onderkant van het loongebouw te verlagen via een verhoging van de belastingvrije voet en het arbeidskostenforfait. Deze maatregelen zouden moeten worden gefinancierd door de inflatiecorrectie niet toe te passen op de tariefschijven. Kennelijk is de regering van mening dat de schadelijke economische effecten van een hogere effectieve druk op de middeninkomens opwegen tegen de gunstige effecten van het vergroten van de afstand tussen actieven en niet-actieven onderin het loongebouw.

Zowel de voorstellen van de commissie-Stevens als die van de regering impliceren niet zozeer een algehele vermindering als wel een herverdeling van de 'disincentives' op de arbeidsmarkt. Of van deze herverdeling per saldo positieve resultaten mogen worden verwacht hangt af van de verschillende aanbodelasticiteiten, maar groot zullen de effecten in ieder geval niet zijn⁶.

Stuurgroep-Wolfson

In plaats van de marginale belasting- en premiedruk op arbeid te herschikken stelt de regering ook voor de collectieve druk op arbeid te verlagen door het invoeren van milieuheffingen op afval, water en grondstoffen. De Miljoenennota prijst deze operatie zelfs aan als een tweesnijdend zwaard: naast een bijdrage aan het milieu zou daarmee ook het functioneren van de arbeidsmarkt worden verbeterd.

Om te kunnen beoordelen of de werking van de arbeidsmarkt zodoende daadwerkelijk verbetert, wordt hieronder een onderscheid gemaakt tussen (1) consumentengedrag en arbeidsaanbod en (2) producentengedrag en vraag naar arbeid. In het eerste geval worden de milieuheffingen geacht aan te sluiten bij de consumptieve bestedingen en wordt de opbrengst teruggesluisd via een verlaging van de

2. Zie J. van Sinderen, *Belastingheffing en economische groei*, Groningen, 1990, alsmede R.G. King en S. Rebelo, Public policy and economic growth: developing neoclassical implications, *Journal of Political Economy*, 1990, blz. S126-S150. Voor de invloed van belastingen op de kwaliteit van arbeid, zie H.S. Rosen, What is labor supply and do taxes affect it? *American Economic Review*, 1980, blz. 171-76.

3. Zie *Miljoenennota 1992*, Nota over de toestand van 's Rijks financiën, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1991-1992, 22 300/1, blz. 24.

4. Zie Rapport van de Commissie voor de belastingherziening (commissie-Stevens), *Graag of niet: verlaging, vereenvoudiging, verbreding*, juli 1991, blz. 16.

5. Idem, figuur 17-1.

6. Opgemerkt zij overigens dat een verlaging van de belastingvrije voet (c.q. een vermindering van de heffingskorting) meer ruimte zou hebben geboden om het arbeidskostenforfait te verhogen en zo de afstand tussen actieven en niet-actieven te vergroten. Kennelijk stond de randvoorwaarde van inkomensneutraliteit dit echter niet toe.

directe lasten op arbeid. In het tweede geval sluiten de heffingen aan bij bedrijven (inputs, outputs of emissies) en worden de opbrengsten teruggesluisd in de vorm van lagere werkgeverspremies op arbeid.

Consumentengedrag en arbeidsaanbod

Onder bepaalde voorwaarden kan een verandering in de fiscale mix het arbeidsaanbod aanmoedigen. Ten eerste zal de grotere fraudebestendigheid van milieuheffingen het arbeidsaanbod in de formele sector kunnen stimuleren, omdat de verlaging van de directe lasten op arbeid de prikkel vermindert om deze lasten via het grijze circuit te ontduiken. Dit voordeel zal echter weglekken indien de aan milieuheffingen onderworpen goederen over de grens worden gekocht. Na afschaffing van de grenscontroles in de Europese Gemeenschap zal dit zich vaker voordoen.

Ten tweede kan een verschuiving van collectieve lasten die primair gedragen worden door actieven naar lasten die ook niet-actieven treffen, zoals milieuheffingen, de netto-inkomensverschillen tussen niet-actieven en actieven vergroten. Een dergelijke impliciete verbreking van de 'netto-koppeling' tussen niet-actieven die kunnen werken en actieven vergroot de prikkel tot arbeidsparticipatie, althans indien de negatieve koopkrachteffecten voor niet-actieven niet worden gerepareerd.

Het is echter de vraag of deze verschuiving veel zoden aan de dijk zet. Is het regulerende effect van milieuheffingen beperkt, zoals het geval is met een energiebelasting, dan krijgt de heffing meer het karakter van een 'gewone' belasting op consumptie die, evenals de btw en accijnzen, het reëel beschikbare inkomen uit een extra eenheid aangeboden arbeid aantast. De wig die relevant is voor de arbeidsaanbodbeslissing bestaat namelijk niet alleen uit 'directe' maar ook uit 'indirecte' belastingen, waaronder milieuheffingen. (In OESO-publicaties bij voorbeeld worden milieuheffingen, alsmede andere indirecte belastingen, meegenomen bij de berekening van de marginale en gemiddelde druk op arbeidsinkomen⁷). Een verschuiving van directe naar indirecte belastingen verandert dan slechts de samenstelling en niet de grootte van de wig, zodat stimulering van het arbeidsaanbod uitblijft.

Naarmate het regulerende effect sterker is zal de beoogde milieudoelstelling weliswaar dichterbij gebracht worden, maar daar staat tegenover dat de heffing minder opbrengt en er, gegeven het financieringstekort, zodoende minder budgettaire mogelijkheden zijn om de directe lasten op arbeid te verlagen. De opbrengsten zijn dan onvoldoende om de heffingssubjecten te compenseren voor de kosten die ze moeten maken om milieubelastend gedrag te vermijden en hun consumptiepakket milieuvriendelijker in te richten. Analooq aan de verborgen beleidskosten van regulering, komen deze kosten niet tot uitdrukking in de gemeten collectieve-lastendruk, alhoewel ze gemaakt worden ten behoeve van een collectief doel, namelijk een schoner milieu. Terwijl iedereen, onafhankelijk van de hoeveelheid aangeboden arbeid, profiteert van het schonere milieu, drukken de kosten op de factor arbeid omdat ze de koopkracht verlagen. Dit verlaagt het arbeidsaanbod indien het substitutie-effect van een lagere beloningsvoet het inkomenseffect overtreft.

Producentengedrag en vraag naar arbeid

Een verandering in de fiscale mix kan naast het arbeidsaanbod ook de vraag naar arbeid beïnvloeden. Ten eerste kan een grotere rol van milieuheffingen de arbeidsvraag stimuleren via een verandering in de structuur van de binnenlandse productie ten gunste van arbeids- en kennisintensieve goederen en diensten die het gevolg is van wijzigingen in het binnenlandse consumptiepakket. Zonder internationale coördinatie geldt dit met name voor niet-internationaal verhandelbare producten die voortgebracht worden door de z.g. 'sheltered' sectoren.

Ook van deze verschuiving moet echter niet te veel worden verwacht. Een verandering van de fiscale mix ten gunste van milieuheffingen stimuleert de vraag naar arbeid via lagere loonkosten namelijk alleen indien de afwenteling van de hogere milieulasten geringer is dan het loonkosteneffect van lagere directe lasten op arbeid. Het is de vraag of dit het geval zal zijn indien de heffing een regulerend effect heeft, omdat de kosten die aan de wijziging van het consumptiepatroon zijn verbonden niet gecompenseerd worden, althans wanneer de (gemeten) collectieve-lastendruk niet wordt verlaagd (zie boven). Verder vereist een expansie van de arbeidsintensieve sectoren die voor de binnenlandse markt produceren dynamiek. Aangezien deze sectoren niet of nauwelijks bloot staan aan internationale concurrentie is het de vraag in hoeverre zij de benodigde flexibiliteit bezitten⁸.

Ten tweede zou verondersteld kunnen worden dat milieuheffingen die aansluiten bij de inputs en emissies van bedrijven een substitutie naar arbeid bewerkstelligen, met name door veranderingen in de binnenlandse sectorstructuur. Deze hypothese heeft echter ook een beperkte draagwijdte. De toenemende mobiliteit van kapitaal en de steeds grotere concurrentie op de internationale goederenmarkten zullen er namelijk toe leiden dat de factor arbeid uiteindelijk toch de kosten van een geringere inzet van het 'milieukapitaal' draagt via een lagere groei van de arbeidsproductiviteit en derhalve van het reële loon. De wig kan weliswaar worden verlaagd, maar daar staat dan een lagere arbeidsproductiviteit tegenover. Per saldo wordt het netto inkomen dat met een hogere arbeidsparticipatie correspondeert zelfs verlaagd, indien het regulerende effect sterk is en daarmee het beroep op het milieukapitaal afneemt. Wordt er niet voldoende koopkracht ingeleverd dan bestaat het gevaar dat de 'adverse supply shock' van een geringer aanbod van milieukapitaal een neerwaartse spiraal in gang zet van toenemende inactiviteit en een uitholling van het draagvlak van de collectieve sector.

Verder dient bedacht te worden dat een verschuiving naar een meer arbeidsintensieve productie met aanpassingskosten gepaard zal gaan, vooral indien het verlies van door 'learning-by-doing' opgebouwde comparatieve voordelen van milieuintensieve

7. Zie M.J. McKee, J.J.C. Visser en P.G. Saunders, Marginal tax rates on the use of labour and capital in OECD countries, *OECD Economic Studies*, 1986.

8. Voor de relatie tussen het functioneren van de binnenlandse sectoren en de arbeidsmarkt, zie onder andere A.L. Bovenberg, *Overvloed en onbehagen*, Oratie Tinbergen Instituut, 31 januari 1991.

productie in de beschouwing wordt betrokken, als ook een zeker gebrek aan dynamiek van de Nederlandse economie.

Resumé

Milieuheffingen bieden al met al maar een zeer beperkte speelruimte bij het verbeteren van de werking van de arbeidsmarkt. Milieuheffingen in de consumptiefase zullen hieraan alleen bijdragen indien de regulerende werking – en daarmee het milieu-effect – zwak is, grenseffecten kunnen worden voorkomen, en negatieve koopkrachteffecten (met name voor inactieven) niet gerepareerd worden. Milieuheffingen in de productiefase zullen de vraag naar arbeid alleen stimuleren indien de economie voldoende flexibel is, grenseffecten kunnen worden voorkomen, en een gedeelte van de groei van de koopkracht wordt ingeleverd. Deze voorwaarden zijn zo restrictief en het middel is zo indirect dat het hoogst onwaarschijnlijk is dat arbeidsparticipatie en milieu tegelijkertijd positief kunnen worden beïnvloed.

De werkelijke problematiek

Door de samenstelling van de collectieve druk te veranderen probeert de regering twee vliegen in een klap te vangen, namelijk de vervuiling van zowel het natuurlijke milieu als de 'vervuiling' van de arbeidsmarkt. Goed gestructureerde milieuheffingen kunnen, in het kader van een verschuiving van de samenstelling van de collectieve-lastendruk, een geschikt instrument zijn om een schoner milieu te bewerkstelligen. Daar staat echter tegenover dat, gegeven de randvoorwaarden van inkomens- en budgettaire neutraliteit, milieuheffingen de arbeidsproblematiek verzwaren en niet, zoals vaak wordt gedacht, verlichten. Het regulerende effect van milieuheffingen impliceert namelijk een 'privatisering' van collectieve lasten ten behoeve van het collectieve doel van een schoner milieu. Zelfs bij volledige terugsluizing wordt deze lastenverzwaring onvoldoende gecompenseerd. Alhoewel een verhoging van de milieulasten in overeenstemming is met het beginsel dat de vervuiler moet betalen, versterkt een dergelijke internalisatie van de maatschappelijke kosten van milieuvervuiling de bestaande verstoringen op de arbeidsmarkt. Bovendien dient bedacht te worden dat milieuheffingen alleen dan als allocatie-instrument kunnen functioneren indien markten efficiënt werken. De milieuproblematiek maakt het dus urgenter het zand uit de raderen van de marktmechanisme te verwijderen en met name de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren. De aanbevelingen van de commissie-Stevens en de in de Miljoenennota, in het kader van de rapportage van de stuurgroep-Wolfson, genoemde verschuiving van collectieve lasten van arbeid naar milieuvervuiling zijn daarom een fata morgana voor zover gedacht wordt dat zij de werking van de arbeidsmarkt wezenlijk zouden kunnen verbeteren. Het fundamentele probleem is dat we de zwarte piet van de 'disincentives' van de hoge collectieve druk alsmede de kosten (ook 'collectieve' lasten) die samenhangen met een minder intensief gebruik van het milieukapitaal ergens in de inkomensverdeling kwijt moeten. De piet blijft zwart zolang wordt vastgehouden aan de randvoorwaarden van inkomensneutraliteit

en budgettaire neutraliteit. Deze randvoorwaarden zullen dan ook moeten worden prijsgegeven indien het de bedoeling is de vervuiling van zowel het milieu als de arbeidsmarkt terug te dringen. Zo zal, naast het veranderen van de mix, het niveau van de (gemeten) collectieve druk moeten worden verlaagd. Om ruimte te maken voor de kosten van een schoner milieu is een fundamentele herziening van het stelsel van overdrachtsuitgaven (vooral uitkeringen en consumptief gerichte subsidies) onontkoombaar⁹. In dit verband zou verder gestalte kunnen worden gegeven aan het idee de sociale verzekeringen te beperken tot een bodemvoorziening, waarboven werknemers zich individueel kunnen bijverzekeren. Voorts zal door het indammen van genereuze pensioen- en vut-regelingen, het verminderen van de regelgeving op de arbeidsmarkt, scholing en reïntegratie, het vergroten van loondifferentiatie tussen sectoren en beroepen, en het verbeteren van de marktwerking in met name de binnenlandse sectoren de werking van de arbeidsmarkt moeten worden verbeterd. Daarnaast is het versterken van het sanctiebeleid in de sociale zekerheid essentieel¹⁰. Een nadeel van 'harde welvaartsstaat'-maatregelen is echter dat het selectieve karakter daarvan in het algemeen minder efficiënt, zij het soms rechtvaardiger, zal uitpakken dan een algemene maatregel, zoals het verlagen van de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Daarom lijkt het noodzakelijk de randvoorwaarde te doorbreken van een gelijkopgaande koopkrachtontwikkeling van actieven en met name (jonge) niet-actieven die potentieel aan het arbeidsproces kunnen deelnemen.

Conclusie

De milieu- en arbeidsmarktproblematiek zijn de centrale economische problemen waarmee ons land worstelt. Het gevaar bestaat dat het optische en cosmetische effect van een verschuiving van de mix van collectieve lasten naar milieuvervuiling de economische noodzaak van het verlagen van de (gemeten) collectieve-lastendruk politiek minder urgent zal maken. Het is nu eenmaal minder 'pijnlijk' om belastingen op vervuiling dan op arbeid te heffen. Het trimmen van de verzorgingsstaat wordt zodoende echter verder uitgesteld ten koste van de economische welvaart en, uiteindelijk, het draagvlak van de collectieve sector. Dit artikel toont aan dat het snijden in de overdrachtsuitgaven juist urgenter wordt naarmate het milieu hoger op de agenda komt te staan.

Lans Bovenberg
Sijbren Cnossen

9. Het niveau van de overdrachtsuitgaven ligt in Nederland ver boven het EG-gemiddelde. De directe bestedingen van de overheid die het draagvlak van de economie versterken liggen daarentegen op een relatief laag niveau.

10. De uitvoeringsorganisaties zijn echter zo goed als regelresistent geworden. Een verlaging van de uitkeringen is dan het doeltreffendste volumebeleid. Zie L. Aarts en P. de Jong, Arbeidsongeschiktheid in Nederland, *Socialisme en Democratie*, jg. 10, 1991, blz. 414.