

## Fiscale luchtspiegelingen?

*Het verschuiven van de lastendruk op arbeid naar regulerende heffingen op milieuvervuiling heeft, in tegenstelling tot hetgeen Bovenberg en Cnossen onlangs in ESB stelden, wel degelijk een positieve invloed op de werking van de arbeidsmarkt.*

Over enkele weken zal de stuurgroep-Wolfson rapporteren over de mogelijkheden en de mogelijke effecten van een regulerende energieheffing. De regering heeft aangekondigd vervolgens te zullen beslissen "in hoeverre tot introductie van een dergelijke energieheffing kan worden overgegaan." De opbrengst van de heffing zal worden gebruikt voor verlaging van de collectieve lastendruk op arbeid. "Alsdan zal sprake zijn van een 'tweesnijdend zwaard'; het milieu wordt verbeterd en de belasting op arbeid gaat omlaag."<sup>1</sup>

### Bezwaren

In ESB van 4 december jl. bestrijden Bovenberg en Cnossen echter dat het zwaard van de regulerende heffing aan twee kanten snijdt en stellen zij zelfs dat "milieuheffingen de arbeidsmarktproblematiek verzwaren (...). Het regulerende effect van milieuheffingen impliceert namelijk een 'privatisering' van collectieve lasten ten behoeve van het collectieve doel van een schoner milieu". Daardoor worden naar hun idee de bestaande verstoringen op de arbeidsmarkt vergroot. Zij concluderen "dat het snijden in de overdrachtsuitgaven juist urgenter wordt naarmate het milieu hoger op de agenda staat"<sup>2</sup>. De kritiek van Bovenberg en Cnossen vormt een variatie op een eerder door Van Praag ontwikkeld thema. In een recent artikel toont deze auteur zich voorstander van financieringsheffingen, maar tegenstander van regulerende heffingen waarvan de opbrengst wordt terugseluid door een verkleining van de zogenoemde wig, omdat daardoor "de private kosten van de arbeid kunstmatig worden verlaagd en (...) de maatschappelijke kosten van de arbeid dus niet meer worden weerspiegeld in de kostprijs"<sup>3</sup>. Kortom: volgens Bovenberg en Cnossen is het zwaard van de ecotax onrechtvaardig scherp aan de milieukant en bot aan de kant van de

arbeidsmarkt, terwijl Van Praag niet bestrijdt dat beide kanten scherp zijn, maar vindt dat je de arbeidsmarkt niet mag gebruiken, op straffe van een verstoring van de factorprijsverhoudingen. Is het idee om tweezijdig welvaartswinst te boeken door de vervuiler te laten betalen en de opbrengsten te gebruiken voor verkleining van de wig daarmee rijp voor de prullebak c.q. de bureaula? Die conclusie vinden wij prematuur. De betogen van genoemde auteurs zijn namelijk weliswaar verfrissend in de zin dat zij ingaan tegen de intuïtie en tegen inmiddels gangbare inzichten, maar missen op beslissende momenten een degelijke bewijsvoering. In dit artikel trachten we deze kritiek nader te onderbouwen. Op het betoog van Van Praag zullen we niet diep ingaan. We beperken ons tot een opmerking over de zogenoemde kunstmatige verlaging van de arbeidskosten. Dit is naar ons idee namelijk een volstreekte missvatting. Correkter is volgens ons de (gangbare) visie dat de hoge belasting- en premiedruk op arbeid er momenteel voor zorgt dat de arbeidskosten juist op een kunstmatig hoog niveau liggen. Dat niveau is 'kunstmatig' hoog omdat de maatschappelijke baten van arbeid (in termen van produktie) door de grote wig veel hoger liggen dan de individuele kosten (in termen van opgeofferde vrije tijd); extra inschakeling van arbeid zou de welvaart dus verhogen<sup>4</sup>.

### Doelstelling en instrumenten

Dan komen we nu toe aan het artikel van Bovenberg en Cnossen. Om te beginnen is van belang dat deze auteurs geen helder onderscheid maken tussen de keuze van het instrument regulerende heffing enerzijds en de bepaling van de doelstelling van het milieubeleid anderzijds. Veel verschijnselen die worden gepresenteerd als nadelen van een regulerende heffing zijn in feite niet aan dit specifieke instrument gebonden,

maar vloeien voort uit de keuze voor een verdergaand milieubeleid dat in dienst staat van het streven naar duurzame ontwikkeling. Duurzame ontwikkeling is alleen mogelijk als het uiteindelijke effect van het gezamenlijke economische handelen op het milieu blijft binnen de grenzen van wat het milieu duurzaam kan verdragen. De samenleving moet zich nu zekere beperkingen opleggen om de welvaart op wat langere termijn veilig te stellen. De vervuiler moet betalen, en vooral door minder te vervuilen. Wie niet tot gedragsaanpassing overgaat of de aanpassingslast ("de kosten die ze moeten maken om milieubelastend gedrag te vermijden" (blz. 1202)) op de samenleving afwentelt, belemmert het streven naar duurzame ontwikkeling. Aanpassing in de richting van duurzame ontwikkeling kan worden bevorderd door verschillende instrumenten. Het is niet zo dat één soort instrument eenduidig superieur is aan de andere instrumenten; van geval tot geval zal moeten worden bezien welk instrument het beste past<sup>5</sup>. In Nederland ligt, zoals in de meeste landen, het accent traditioneel sterk op directe regulering door normen en voorschriften. Naar veler inzicht worden de mogelijkheden die het gebruik van financiële prikkels (waaronder regulerende heffingen) voor efficiëntie-vergroting in het milieubeleid biedt, onvoldoende benut<sup>6</sup>. Mo-

1. Miljoenennota 1992, blz. 32.

2. A.L. Bovenberg en S. Cnossen, Fiscaal fata morgana, ESB, 4 december 1991, blz. 1200-1203, inz. blz. 1203.

3. B.M.S. van Praag, Milieuheffingen van ongezonde snit, NRC Handelsblad, 24 oktober 1991, blz. 9.

4. Met inachtneming van het feit dat bepaalde collectieve uitgaven als het ware 'logisch' op arbeid drukken (bijvoorbeeld bepaalde uitgaven in verband met werkloosheid en arbeidsongeschiktheid). De huidige lastendruk op arbeid blijft daartoe echter zeker niet beperkt, noch qua samenstelling, noch qua niveau. Er is naar ons idee dan ook niets kunstmatigs aan om te proberen de vicieuze cirkel van hoge collectieve lasten op arbeid, ontmoediging van de participatie, en weer hogere lasten, te doorbreken via terugsluizing van de opbrengst van regulerende heffingen.

5. Zie bij voorbeeld A.L. Bovenberg, M.E.T. van den Broek, R.J. Mulder, Instrumentkeuze in het milieubeleid, ESB, 6 november 1991, blz. 1108-1112.

6. Zie onder andere: OESO, *The Netherlands*, Economic Survey 1989/1990, Parijs 1990, blz. 62-65; SER, *Advies Nationaal Milieubeleidsplan*, publikatienr. 89/17; *Advies Nationaal Milieubeleidsplan Plus*, publikatienr. 90/17.

gelijke voordelen van een regulerende heffing zijn het kosteneffectiever terugdringen van vervuiling wanneer de bestrijdingskosten per veruiler uiteenlopen en de voortdurende prikkeling tot onderzoek, ontwikkeling en installatie van schonere produktietechnieken.

Regulerende heffingen, die primair zijn gericht op gedragsaanpassing door toekenning van een prijs aan tot nu toe ongeprijsde schaarste, dienen goed te worden onderscheiden van de in Nederland reeds lang toegepaste milieuheffingen ter financiering van schoonmaakoperaties. Ingeval bij voorbeeld door schaalvoordelen collectieve schoonmaak achteraf de voorkeur verdient, vormen dergelijke financieringsheffingen een nuttige aanvulling op het gedragsbeïnvloedende instrumentarium. Het motto zou moeten zijn: voorkomen (door gedragsaanpassing) is in het algemeen beter dan genezen (door schoonmaak achteraf), maar wat niet voorkomen kan worden moet alsnog worden genezen. In die zin blijven milieuheffingen ter financiering van schoonmaakkosten voorlopig nog onmisbaar; de inzet van gedragsbeïnvloedende instrumenten, waaronder regulerende heffingen, is nodig om verschijnselen van 'dweilen met de kraan open' te voorkomen.

### **Effecten op de arbeidsmarkt**

Regulerende heffingen hebben met andersoortige heffingen gemeen dat ze een opbrengst genereren. Die opbrengst is echter niet nodig voor de financiering van overheidsvoorzieningen. Bovenberg e.a. concluderen dan ook ten aanzien van een regulerende energieheffing: "Een bijkomend voordeel van regulerende heffingen is dat de heffingsopbrengsten ruimte bieden op marginale belastingtarieven op arbeid en kapitaal, die de economische beslissingen verstoren, te verlagen. Een lagere marginale druk op arbeid draagt bij tot zowel een betere marktwerking als de substitutie van energie-intensieve door meer arbeidsintensieve produktieprocessen. Beide effecten zijn van belang voor de gewenste herstructurering in een meer energie-extensieve richting en daarmee voor het milieubeleid<sup>7</sup>. Ook Cnossen en Vollebergh denken in die richting: zij bepleiten de invoering van een koolstofaccijns waarvan de opbrengst "gebruikt kan worden om belastingen met 'excess burdens' te verlagen"<sup>8</sup>. Maar in het artikel waarop wij

reageren concluderen Bovenberg en Cnossen na een analyse van de invloed van de ecotax op het arbeidsaanbod en op de arbeidsvraag: "Milieuheffingen bieden al met al maar een zeer beperkte speelruimte bij het verbeteren van de arbeidsmarkt." (blz. 1203).

### *Arbeidsaanbod*

De invloed op het arbeidsaanbod van de vervanging van de directe lasten op arbeid door milieuheffingen schatten Bovenberg en Cnossen zeer gering. De kern van hun betoog is dat indirecte belastingen, waaronder milieuheffingen, ook tot de wig dienen te worden gerekend: "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." (blz. 1202).

Op zich is het correct om bij de berekening van de wig uit te gaan van een nettoloon in termen van reële bestedingsmogelijkheden. Daarmee zijn wij het echter nog niet eens met de conclusie van Bovenberg en Cnossen dat het arbeidsaanbod door een ecotax niet zou kunnen worden gestimuleerd.

Ten eerste is ten aanzien van het arbeidsaanbod de marginale, en niet zozeer de gemiddelde, wig van belang. Bovenberg en Cnossen maken dit onderscheid niet. Dit is een theoretisch bezwaar tegen hun conclusie. Immers, een verschuiving van directe belasting op arbeidsinkomen naar milieuheffingen kan dusdanig worden vormgegeven dat per saldo de marginale wig vermindert, ook al blijft de gemiddelde wig wellicht constant. Het is, met andere woorden, niet nodig dat een hogere (milieu)heffing de bestedingsmogelijkheid van de laatstverdiende gulden vermindert, zoals Bovenberg en Cnossen impliciet veronderstellen.

Dit hoeft niet te gelden indien wordt uitgegaan van een 'standaard' bestedingspakket, maar het hoeft uiteraard nog minder te gelden voor individuele consumenten. Net als thans de marginale wig veel hoger zal zijn voor een alcoholicus dan voor iemand die voor zijn laatstverdiende geld een boek aanschaft, zal, na invoering van een regulerende milieuheffing, de marginale wig groter zijn voor diegene die zijn laatste gulden relatief 'milieu-intensief' aanwendt. Zijn regulerende milieuheffingen er bovendien niet juist op gericht dit individuele consumptiegedrag te veranderen?

Ons tweede bezwaar is meer praktisch van aard. Het heeft te maken met beperkte informatie en beperkte rationaliteit van burgers. Burgers kunnen de ene vorm van belastingheffing anders ervaren dan de andere. Indirecte belastingheffing is minder direct 'zichtbaar' en zal mede daardoor in de praktijk van het leven minder snel een rol spelen bij de arbeidsaanbodbeslissing. Theoretisch gezien is het juist om te veronderstellen dat alle economische beslissingen simultaan plaatsvinden, zodat reeds bij de arbeidsaanbodbeslissing rekening wordt gehouden met de samenstelling van het consumptiepakket (en andersom). Maar als de vaststelling van de 'hoeveelheid en kwaliteit' van het arbeidsaanbod in de praktijk daadwerkelijk zo'n gecompliceerde afweging zou vergen, zou waarschijnlijk niemand meer aan echt werken toekomen.

### *Arbeidsvraag*

Welke invloed kan een ecotax uitoefenen op de vraag naar arbeid? Om te beginnen zullen produktheffingen rechtstreeks de vraag doen verschuiven naar arbeids- en kennisintensieve, 'milieuvriendelijke', producten. Dit geldt in versterkte mate indien simultaan de lasten op arbeid en daarmee de arbeidskosten worden verlaagd. Dit alles stimuleert ceteris paribus de vraag naar arbeid. Milieuheffingen op emissies en inputs zetten een soortgelijk substitutieproces op de produktmarkt in werking doordat de 'milieu-onvriendelijke' sectoren zullen pogen de milieuheffingen door te berekenen in de prijs van hun produkten, terwijl in de arbeidsintensieve sectoren bij terugsluizing van de heffingsopbrengst juist ruimte ontstaat voor prijsverlaging. Daarenboven heeft dit soort heffingen een directe invloed op de arbeidsintensiteit van de produktie en daarmee ceteris paribus op de arbeidsvraag via het proces van factorsubstitutie. Uiteraard leidt een verhoging van de arbeidsintensiteit slechts tot extra werkgelegenheid indien het produktievolume niet te veel wordt aangetast, hetgeen de reden vormt om hierboven de ceteris paribus-clausule te hanteren. De gangbare mening ech-

7. A.L. Bovenberg, R.J. Mulder, C. Oudshoorn en J. van Sinderen, Instrumenten voor het energiebesparingsbeleid, *ESB*, 29 mei 1991, blz. 540-544, inz. blz. 542.  
8. S. Cnossen, H.J.R. Vollebergh, Fiscale bouwstenen voor een mondiaal koolstofbeleid, *ESB*, 30 oktober 1991, blz. 1084-1088, inz. blz. 1087.

ter is dat de produktieruggang beperkt kan zijn indien de opbrengst van de heffingen wordt gebruikt om de kunstmatig hoge prijs van arbeid wat te corrigeren. Juist omdat de marginale druk op arbeid in Nederland zo hoog is, is hiermee namelijk veel voordeel te behalen.

Bovenberg en Cnossen hebben echter hun twijfels bij dit alles. Met name stellen zij dat een ecotax "de vraag naar arbeid via lagere loonkosten" alleen stimuleert "indien de afwenteling van de hogere milieulasten geringer is dan het loonkosteneffect van lagere directe lasten op arbeid" (blz. 1202). Hoewel wij de negatieve economische invloed van afwenteling van milieulasten op zich onderschrijven, hebben wij twee opmerkingen bij deze stelling. In de eerste plaats is de door Bovenberg en Cnossen geformuleerde voorwaarde niet nauwkeurig. Zo speelt bij een produktheffing met name de substitutie op de produktmarkt een rol; deze treedt zelfs op bij een gelijkblijvend loonkostenpeil.

In de tweede plaats schatten wij het gevaar van afwenteling van milieulasten minder groot in dan Bovenberg en Cnossen lijken te doen. Een forse afwenteling ligt immers niet voor de hand als de hogere milieulasten al worden gecompenseerd door directe lastenverlichting op arbeid. In dit verband wijzen we er ook op dat bij voorbeeld de FNV in de *Coördinatie-nota arbeidsvoorwaardenbeleid 1992* aangeeft dat bij de cao-onderhandelingen wordt uitgegaan van het 'geschoonde prijsindexcijfer' (exclusief de invloed van tariefswijzigingen van kostprijsverhogende belastingen en kostprijsverlagende subsidies)<sup>9</sup>.

### *Flexibiliteit*

Bovenberg en Cnossen vragen zich bovendien af of de Nederlandse economie wel flexibel genoeg is om in te spelen op de economische herstructurering waarmee een stringent milieubeleid gepaard moet gaan. Met name de sectoren van de economie die niet of nauwelijks aan buitenlandse concurrentie bloot staan zijn een bron van zorg. Wij op onze beurt vragen ons dan af: vanwaar dat pessimisme? Flexibiliteit en dynamiek zijn toch ook in de 'sheltered' sectoren profijtelijk, zodat ondernemers ertoe geprikkeld zullen worden zich aan te passen aan nieuwe omstandigheden? Bovendien zal het gewoon moeten; het streven naar duurzaamheid kan niet slagen zon-

der een ingrijpende verandering van productie- en consumptiepatronen. In dit verband mag ook een parallel worden getrokken met de flexibiliteit die tegenwoordig van werknemers en uitkeringsgerechtigden op de arbeidsmarkt wordt verwacht. Naar ons idee mag een grotere flexibiliteit ook van 'laaggeschoolden en middenkaders' worden gevraagd als het gaat om het milieu.

### **Ten slotte**

Alles bijeen genomen menen wij dat er geen aanleiding is om de 'conventional wisdom' over de ecotax te herzien. Natuurlijk, men moet zich niet rijk rekenen. Om te beginnen moet de beoogde milieudoelstelling maatgevend blijven voor de tariefstelling van een regulerende heffing. Men moet dus de verleiding weerstaan om de opbrengst van regulerende heffingen te maximaliseren. De mogelijke aanwending van de heffingsopbrengsten voor de verlaging van de lasten op arbeid en kapitaal moet een bijkomend voordeel blijven. Milieubeleid mag niet worden gebruikt als instrument van inkomens- of arbeidsmarktbeleid en evenmin als hefboom voor het 'trimmen van de verzorgingsstaat'. Gerichte arbeidsmarktmaatregelen zijn nodig om het werkgelegenheidseffect van de invoering van een ecotax te optimaliseren.

Voorts dient bij de vormgeving van het terugsluizen rekening te worden gehouden met een geleidelijke gedragsaanpassing en een dito teruglopen van de heffingsopbrengsten<sup>10</sup>. Maar we houden staande dat er sprake is van een voordeel voor de maatschappij als geheel, zij het natuurlijk niet voor elk individu afzonderlijk. Ervan uitgaande dat de samenleving duurzaamheid wenst, zou toch de ruil tussen lagere 'excess burdens' op arbeidsinkomen en hogere heffingen daar waar meer 'belastingpijn' maatschappelijk gewenst wordt, met beide handen moeten worden aangegrepen.

**Marko Bos**  
**Rob Mulder**

De auteurs zijn werkzaam bij het secretariaat van de SER, afdeling Algemeen Sociaal-Economisch Beleid. Zij bedanken S.T. Duursma voor waardevol commentaar. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

9. Zie ook SER, NMP-advies, blz. 35.

10. Dat kan door de verschillende heffingen geleidelijk in te voeren of door de tarieven geleidelijk te verhogen in de richting van bepaalde streefwaarden.