

Fiscale luchtspiegelingen!

Wij zijn Bos en Mulder erkentelijk dat ook zij de scherpte van het tweesnijdende zwaard hebben beproefd waarmee de regering zowel het milieu als de arbeidsmarkt wil verbeteren. Bos en Mulder verwijten ons gemis aan "degelijke bewijsvoering". Dat verwijt kunnen en willen we niet naast ons neerleggen. Bovendien is de zaak waar het om gaat een voortgaand debat dubbel en dwars waard.

De kern van de zaak

Bos en Mulder, het moet ons van het hart, zijn lezende blind. Ons artikel komt, kort gezegd, hierop neer dat een ruil tussen milieuheffingen en directe lasten op arbeid geen tweesnijdend zwaard is binnen de randvoorwaarden van een gelijkblijvend inkomensplaatje en een constante collectieve-lastendruk. Vlak voor Sinterklaas schreven we: "De piet (van de disincentives) 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" (blz. 1203). De randvoorwaarden, waarbinnen wij de problematiek analyseerden, staan viermaal expliciet in ons artikel genoemd. Bos en Mulder verwijzen er geen enkele keer naar en gaan dan ook voorbij aan de kern van ons betoog.

Verder willen we benadrukken dat we, in tegenstelling tot wat Bos en Mulder suggereren, helemaal niet tegen een vergaand milieubeleid zijn gericht op duurzame ontwikkeling. Integendeel, we geven juist de voorwaarden aan waaronder een aangescherpt milieubeleid economisch inpasbaar is en de problematiek van de arbeidsmarkt niet verzwaart. Ook onderschrijven we de z.g. 'case by case'-benadering voor de instrumentkeuze in het milieubeleid en zijn zeker niet principieel tegen reguleren-

de heffingen¹. We zijn ons er echter van bewust dat, hoewel "goed gestructureerde milieuheffingen (...) een geschikt instrument (kunnen) zijn om een schoner milieu te bewerkstelligen" (blz. 1203), regulerende heffingen ook 'geprivatiseerde' kosten met zich brengen. We waarschuwen er daarom voor dat, gegeven de randvoorwaarden (bis!) van inkomensneutraliteit (met name voor lage inkomens) en budgettaire neutraliteit (dat wil zeggen gegeven de 'gemeten' collectieve-lastendruk), regulerende heffingen de werking van de arbeidsmarkt eerder verslechteren dan verbeteren. We benadrukken dat milieuheffingen goed werkende markten vereisen en dat het daarom ook in het belang van het milieu is dat de verstoringen op de arbeidsmarkt worden aangepakt. In dit verband werken we de 'beperkingen' die de samenleving zich moet opleggen "om de welvaart op wat langere termijn veilig te stellen" (citaat: B&M) verder uit. Onze pijlen zijn dan ook niet op het milieubeleid of op regulerende heffingen gericht, maar op de randvoorwaarden van inkomens- en budgettaire neutraliteit.

Inkomensneutraliteit

Wat betreft de randvoorwaarde van inkomensneutraliteit schrijft het *Institute for Fiscal Studies* in een recente studie over de koolstofaccijns: "There is thus a clear trade-off between efficiency and equity in the use of the revenues, and the double dividend efficiency gains (dat wil zeggen zowel een schoner milieu als een beter functionerende arbeidsmarkt) can *only* be achieved by sacrificing the distributional neutrality of the package"². Ook wij onderkennen dat de opbrengsten van milieuheffingen (met een gering regulerend effect) in principe gebruikt kunnen worden om verstoringen in de arbeidsmarkt te verminderen. Maar de onvermijdelijke consequentie is dan dat de netto-inkomensverschillen tussen actieven en niet-actieven en tussen laaggeschoolden en middenkaders vergroot worden. Terzijde merken we overigens op dat we voor de efficiency-winsten die gepaard gaan met inkomensherverdeling ten nadele van inactieven en laagbetaalden geen milieuheffingen nodig hebben. Het zou doelmatiger zijn een verlaging van de werkgeverspremies te financieren door een verhoging van een brede belasting op consumptie, zoals de btw³.

De inkomenseffecten kunnen ook worden geïllustreerd met het onderscheid dat Bos en Mulder maken tussen gemiddelde wig en marginale wig. Zij merken terecht op dat men de marginale wig kan verminderen bij een gegeven gemiddelde wig. Zoals bekend is de onvermijdelijke prijs dan een aantasting van de reële bestedingsmogelijkheden van lagere inkomensgroepen⁴. Daarom schreven we dat "we de zwarte piet van de 'disincentives' van de hoge collectieve druk (...) ergens in de inkomensverdeling kwijt moeten" (blz. 1203). Stel, zoals Bos en Mulder suggereren, dat de milieubelastende goederen niet in het marginale bestedingspakket voorkomen zodat het gebruik van deze goederen onafhankelijk van het inkomen plaatsvindt. Indien we de opbrengsten van een milieuheffing dan aanwenden om de marginale tarieven (bij voorbeeld de eerste schijf van de inkomstenbelasting) te verlagen, is het gevolg dat lagere inkomensgroepen er op achteruit gaan.

Budgettaire neutraliteit

We zijn het eens met Bos en Mulder dat de arbeidskosten in ons land op een kunstmatig hoog niveau liggen, mede ten gevolge van de hoge belasting- en premiedruk op arbeid⁵. We hebben dan ook te maken met twee verstoringen, te weten, een verstoring van de arbeidsmarkt (door de 'wig' tussen maatschappelijke baten en individuele kosten van ingezette arbeid) en een milieuverstoring (door de 'wig' tussen maatschappelijke kosten en private baten van vervuiling). Alhoewel een milieuheffing de laatste wig verkleint, kan de heffing per saldo toch negatief uitvallen voor de welvaart, indien zij de verstoring van de arbeidsmarkt te veel versterkt⁶. Dit is nu precies wat dreigt te gebeuren zolang wordt vastgehouden aan de randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit. In dit verband berekende Goulder voor de Verenigde Staten dat, afgezien van de milieubaten (dat wil zeggen de ene kant van het zwaard van de milieuheffing), de welvaartskosten van een koolstofheffing (per dollar opbrengst) ongeveer vier maal zo hoog zijn als de welvaartskosten van (een verhoging van) de bestaande inkomstenbelasting⁷. Dit komt mede omdat een koolstofheffing een smalere grondslag heeft dan een inkomstenbelasting⁸. Vanwege het regulerende effect zal het tarief van de koolstofheffing hoger moeten zijn, zodat de arbeidsaanbodbeslissing

meer zal worden verstoord dan bij de inkomstenbelasting. Gegeven de randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit, bestaat er daarom, in tegenstelling tot wat Bos en Mulder beweren, geen opbrengst-equivalente ruil tussen "lagere 'excess burdens' op arbeidsinkomens en hogere (mi-

1. Waar hebben Bos en Mulder gelezen dat "regulerende heffingen onrechtvaardig scherp zijn aan de milieukant"? Niet in ons artikel. Voor duidelijke stellingnames ten gunste van bepaalde milieuheffingen (niet hetzelfde als energieheffingen), zie S. Cnossen en H.J.R. Vollebergh, *Fiscale bouwstenen voor een mondiaal koolstofbeleid*, *ESB*, 30 oktober 1991, blz. 1084-1088 en A.L. Bovenberg, R.J. Mulder, C. Oudshoorn en J. van Sinderen, *Instrumenten voor het energiebesparingsbeleid*, *ESB*, 29 mei 1991, blz. 540-544.
2. Zie M. Pearson en S. Smith, *The European carbon tax: an assessment of the European Commission's proposals*, Institute for Fiscal Studies, Londen, 1991, blz. 48; cursivering B&C.
3. Zie blz. 1202 van ons artikel. Ook verwijzen we naar A.J. Auerbach en L.J. Kotlikoff, *Dynamic fiscal policy*, hoofdstuk 5, Cambridge University Press, Cambridge, 1987, die analoog aan onze analyse, concluderen dat een lastenverschuiving van arbeid naar consumptie efficiëntcy-winsten kan opleveren, maar dat de prijs een verslechtering van de inkomenspositie van ouderen (dat wil zeggen lagere-inkomensgroepen) is.
4. Zie bij voorbeeld A.B. Atkinson en J.E. Stiglitz, *Lectures on public economics*, hoofdstukken 13 en 14, McGraw-Hill, New York, 1980.
5. Naast het fiscale systeem spelen factoren, zoals het relatief royale en gemakkelijk toegankelijke sociale-zekerheidsstelsel, alsmede bepaalde vormen van regulering (bij voorbeeld het algemeen-verbindend verklaren van arbeidsvoorwaarden, zoals bovenwettelijke uitkeringen), ook een belangrijke rol.
6. Zie voor deze 'second-best'-problematiek ook A.L. Bovenberg, M.E.T. van den Broek en R.J. Mulder, *Instrumentkeuze in het milieubeleid*, *ESB*, 6 november 1991, blz. 1109.
7. L.H. Goulder, *Effects of carbon taxes in an economy with prior tax distortions: an intertemporal general equilibrium analysis for the US*, research memorandum, Stanford University, 1991. Omdat de lasten op arbeid en energie in Nederland hoger zijn dan in de VS, mag verondersteld worden dat de welvaartskosten (exclusief de milieubaten) van een lastenverschuiving in ons land ook hoger zullen zijn dan in de VS.
8. Een andere reden is dat een koolstofheffing als productiebelasting zowel de markt van productiefactoren als de markt voor consumptiegoederen verstoort. Zie de klassieke analyse van P. Diamond en J. Mirrlees, *Optimal taxation and public production*, I: Production efficiency, (II: Tax rules), *American Economic Review*, jg. 61, maart 1971 (juni 1971), blz. 8-27 (261-278).

lieu)heffingen" (citaat: B&M). Het zwaard van de koolstofheffing is bot aan de kant van de arbeidsmarkt. Dat is ook niet verwonderlijk omdat men zonder milieuprobleem nooit een koolstofheffing zou inzetten om overheidsuitgaven te financieren.

Efficiënter belastingsysteem?

Een hardnekkig misverstand, dat ook terugkomt in de reactie van Bos en Mulder, is dat juist in Nederland met z'n hoge collectieve druk milieuheffingen het belastingsysteem efficiënter zouden maken. Zoals Sandmo meer dan 15 jaar geleden reeds bewees, is het optimale belastingtarief op een vervuilend produkt een gewogen gemiddelde van een Ramsey-term en een term die het externe effect van de vervuiling weergeeft⁹. Het gewicht van het externe effect zal dalen naarmate de belastingopbrengst groter moet zijn.

De verklaring hiervan is dat regulerende milieuheffingen bedoeld zijn om belastingontwijking te bevorderen. De gedragsaanpassing heeft een positief extern effect, namelijk het verminderen van de milieuvervuiling. Omdat men verstoringe belastingen moet heffen om omvangrijke overheidsuitgaven te financieren, heeft belastingontwijking echter ook een 'extra' negatief extern effect, namelijk de grotere verstoring die gepaard gaat met het hogere tarief van alternatieve, verstoringe belastingen. Naarmate we meer overheidsuitgaven moeten financieren kunnen we ons dan ook *minder* in plaats van *meer* belastingdifferentiatie, gericht op het internaliseren van externe kosten, veroorloven. De collectieve doelstelling van een schoner milieu concurreert met de doeleinden die met (andere) publieke uitgaven worden nagejaagd¹⁰. Dit geldt zelfs wanneer de uitgaven voor een schoner milieu in de particuliere sector plaatsvinden, zoals bij regulerende heffingen het geval is. Kortom, er rijst een onvermijdelijk conflict, indien we met een belastinginstrument twee doelstellingen willen bereiken, namelijk de verlaging van andere belastingen en het internaliseren van externe effecten.

Milieuheffing rust op arbeid

Voorts wijzen we er op dat wat betreft heffingen die aansluiten bij de produktie het belangrijk is om een onderscheid te maken tussen *directe* en *indirecte* lasten op arbeid. In een kleine, open economie, zoals de Nederlandse, komen belastingen op mi-

lieukapitaal, evenals belastingen op de steeds mobieler factor fysiek kapitaal, neer op indirecte belastingen op arbeid. Ze worden immers groten-deels gedragen door de factor arbeid via een verlaging van de produktie en de arbeidsproduktiviteit. In een dergelijke situatie is het ten behoeve van de financiering van de overheidsuitgaven en de arbeidsbeloning beter arbeid direct in plaats van indirect te belasten. In dit verband schrijft Gordon: "If capital is mobile internationally without cost, then any attempt to (tax it) simply lowers the return to immobile factors (....). As a result, taxing the immobile factors directly dominates"¹¹.

We benadrukken nogmaals dat het een (veel voorkomende) misvatting is dat milieuheffingen niet op de factor arbeid zouden drukken en dat een verandering van de mix van de collectieve druk de lasten op arbeid zou verminderen. Alhoewel Bos en Mulder de wig ook zeggen te definiëren in termen van reële bestedingsmogelijkheden (d.w.z. als de som van directe en indirecte lasten), suggereren ze in de rest van hun reactie toch weer dat een ruil tussen directe en indirecte lasten de wig zou verlagen.

In dit verband willen we nog kwijt dat we bezwaar hebben tegen de "beperkte informatie en beperkte rationaliteit van burgers", die Bos en Mulder gebruiken om hun argumenten te staven. Empirische schattingen van de afwenteling van belastingen in de lonen suggereren niet dat indirecte belastingen minder zichtbaar zijn dan directe belastingen¹². Bovendien is het in normatieve zin principieel onjuist om voor een lastenverschuiving van arbeid naar milieu te pleiten op grond van het argument dat een zelfde opbrengst dan met minder politieke pijn zou kunnen worden verkregen¹³.

Effecten op produktie

Bos en Mulder verwachten nogal veel van een verschuiving van de vraag naar arbeidsintensieve diensten. In een open economie zal een dergelijke verschuiving bij eenzijdig nationaal beleid echter nauwelijks optreden, omdat de prijzen van de meeste goederen en diensten groten-deels door de wereldmarkt en niet door het Nederlandse beleid worden bepaald. Internationale handel doorbreekt zo de band tussen binnenlandse produktie en consumptie. Verder plaatsen we twee kanttekeningen bij het grotere vertrouwen dat Bos en Mulder hebben in de

flexibiliteit van de 'sheltered' sectoren. In positieve zin zijn we daar pessimistischer over omdat deze sectoren niet bloot staan aan internationale concurrentie, zodat het marktmechanisme vaak minder goed functioneert¹⁴. Ook dient bedacht te worden dat de publieke sector een belangrijk onderdeel is van de sheltered sector. In de publieke sector zal het budget- in plaats van het marktmechanisme vaak overheersend zijn. In normatieve zin zijn we het met Bos en Mulder eens dat het streven naar duurzaamheid een flexibele en dynamische economie vereist¹⁵. In

9. Zie A. Sandmo, Optimal taxation in the presence of externalities, *Swedish Journal of Economics*, jg. 77, 1975, blz. 86-98. Zoals bekend houdt de Ramsey-regel in dat relatief hoge belastingen dienen te worden geheven op goederen die gekenmerkt worden door een lage prijselasticiteit van de vraag.

10. De situatie in Oost-Europa is hiervan een treffend voorbeeld: de grote collectieve sectoren verdrongen het milieu. Voor een theoretische analyse zie W.E. Oates en R.M. Schwab, Economic competition among jurisdictions: efficiency enhancing or distortion inducing?, *Journal of Public Economics*, jg. 35, 1988, blz. 333-354.

11. R.H. Gordon, *Can capital income taxes survive in open economies?*, Paper gepresenteerd op het International Seminar in Public Economics, Louvain-la-Neuve, juni 1991, blz. 3. Dit is in feite een toepassing van de conclusie van Diamond en Mirrlees (zie voetnoot 8).

12. In tegenstelling tot Bos en Mulder achten wij het twijfelachtig of het beleid van de FNV om bij de cao-onderhandelingen uit te gaan van het geschoonde prijsindexcijfer in de praktijk ook op decentraal niveau zal worden opgevolgd. Nu de regering er blijkbaar van uitgaat dat wel compensatie zal worden gevraagd voor de WAO-premie, ligt het voor de hand te veronderstellen dat dat ook het geval zal zijn met en in te voeren milieuheffing. Werknemers profiteren immers directer van sociale verzekeringen dan van een schoner milieu. Naar ons oordeel is er slechts een overigens geringe kans op loonmatiging, indien de milieuheffing de arbeidsproduktiviteit nadelig beïnvloedt. Maar dit zou betekenen dat we ten behoeve van loonmatiging onze produktieve bedrijven de grens over moeten jagen.

13. Zie ook S. Cnossen, Leidt belastingherziening tot verhoging van belastingdruk, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 26 september 1991, blz. 1345-1349.

14. Zie ook J.J.M. Kremers, Naar een sterkere binnenlandse groeidyndiek, *ESB*, 11 december 1991, blz. 1228-1232.

15. Zoals ook wordt betoogd door Bovenberg, Van den Broek en Mulder, op.cit., 1991, blz. 1109: "Een adequaat arbeidsmarkt- en mededingingsbeleid vormen belangrijke voorwaarden voor het kunnen voeren van een effectief milieubeleid."

het belang van een flexibele economie en het beter functioneren van het marktmechanisme, pleiten wij dan ook voor een verlaging van de collectieve-lastendruk, dat wil zeggen een doorbreking van de budgettaire randvoorwaarde.

Ten slotte

Duurzame ontwikkeling houdt in dat de samenleving zich beperkingen moet opleggen: de randvoorwaarden van inkomensneutraliteit en budgettaire neutraliteit moeten worden doorbroken. Gegeven deze randvoorwaarden, zijn milieuheffingen noch een panacee voor de verstoringen op de arbeidsmarkt noch voor de problematiek van de omvangrijke overdrachtsuitgaven. Integendeel, het collectieve milieudoel verzwaart beide problemen. We zijn het dan ook met Van Praag eens dat de opbrengsten van milieuheffingen niet moeten worden gebruikt om de overdrachtsuitgaven op peil te houden. Om de werking van de arbeidsmarkt niet nog verder te verstoren, is het verlagen van de gemeten collectieve druk noodzakelijk. Daar komt nog bij dat de opbrengsten van regulerende heffingen (die voortvloeien uit restvervuiling) op de een of andere manier zouden moeten worden bespaard (via een lager financieringsstekort, onderzoek naar nieuwe technologie, of hogere publieke investeringen); althans indien er een vertraging optreedt tussen emissie en milieuschade en men de huidige generatie aansprakelijk stelt voor de milieuschade die zij aanricht. Omdat toekomstige generaties opgezadeld worden met een slechter milieu, kunnen de opbrengsten van regulerende heffingen niet worden verdeeld onder de huidige generatie. De overdrachtsuitgaven komen dan ook op twee manieren onder druk: ten eerste door de vereiste lagere (gemeten) collectieve-lastendruk en ten tweede door een herschikking van de collectieve uitgaven en een verlaging van het financieringsstekort. Wij denken dat Bos en Mulder nu met de 'zwarte piet' zitten en zien uit naar hun verdere verdediging van wat zij de "inmiddels gangbare inzichten" noemen.

Lans Bovenberg
Sijbren Cnossen