



Gefiscaliseerd arbeidsmarktbeleid

Auteur(s):

Stevens, L.G.M.

*De auteur is hoogleraar fiscale economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. stevens@few.eur.nl***Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4405, pagina D23, 12 juni 2003

Rubriek:

Dossier: Arbeidsmarktbeleid via financiële prikkels

Trefwoord(en):

prikkels

De voorstellen voor fiscalisering van het arbeidsmarktbeleid zijn het onderzoeken waard. Beperkte fiscalisering lijkt echter vooralsnog het best haalbare scenario.

De beschouwing van Donker van Heel in dit esb-Dossier getuigt van een groot vertrouwen in de fiscalisering van het arbeidsmarktbeleid. Ik deel zijn analyse dat door een herschikking van taken een grotere effectiviteit, efficiëntie en transparantie in het arbeidsmarktbeleid kan worden bereikt. Als fiscaal econoom ben van nature wel behept met een grotere terughoudendheid om de belasting in te zetten als sturgeld. Fiscalisten zijn zich doorgaans meer bewust van de beperkingen van het fiscale instrumentarium. Ook speelt het cultuurverschil tussen 'heffen' en 'uitkeren' een rol. Maar in dat opzicht vormde de invoering van de heffingskorting in plaats van de belastingvrije som in de Inkomstenbelasting 2001 een opmerkelijke doorbraak. Uitkeringen als huursubsidie en kinderbijslag kunnen daardoor als huurkorting en kinderkorting gemakkelijk in het aanslagregelend proces van de Belastingdienst worden geïmplementeerd. De instrumentalisering van de belastingheffing kent echter ook nadelen¹. Zij is in de afgelopen decennia als uitvloeisel van de maakbaarheidsgedachte te vaak, te snel en te gemakzuchtig ingezet voor problemen die ook (en soms beter) via rechtstreekse beleidsmaatregelen hadden kunnen worden opgelost. Niet alles hoeft via de overheid te worden geregeld. Vele initiatieven kunnen beter van onderop worden ontwikkeld dan van bovenaf worden gedecreteerd. Conventies tussen betrokkenen zijn soms effectiever en efficiënter dan overheidsregelgeving. Toepassing van belastingsubsidies (belastinguitgaven) heeft een arbitrair karakter. Enerzijds zijn belastingsubsidies onderdeel van het fiscale systeem. Anderzijds vormen zij een inbreuk op de normale structuur van de heffing. Het maakt de heffing ingewikkelder, beperkt het inzicht in de effectiviteit van de maatregel omdat de effecten in de totaliteit van de belastingheffing verloren gaan, verkleint door het 'meeloopeffect' het parlementaire toezicht erop en verstoort - met name bij progressieve tariefstructuren - de gewenste inkomensverdeling. Instrumenteel geïndiceerde aftrekposten doen immers doorgaans het grootste voordeel toekomen aan de hoge inkomens (hypotheekrenteaftrek). Desondanks kan de belastingsubsidie, met name omdat de bewustwording omtrent de nadelen is toegenomen, een aantrekkelijk beleidsinstrument zijn. Dit is het geval als de genoemde nadelen kleiner zijn dan de voordelen van de efficiënte uitvoeringsmogelijkheid doordat een regeling kan meeliften met de uitvoering van belastingwetgeving. Dit is duidelijk het geval met betrekking tot het arbeidsmarktbeleid. In de woorden van Donker van Heel: "de prikkels lopen rechtstreeks via de portemonnee van het individu (bedrijf), waardoor de effecten van het eigen handelen direct voelbaar worden"

Spanning tussen werk en zorg

Knelpunten op de arbeidsmarkt zijn de lage participatiegraad en het lage gemiddelde aantal werkuren. De financiële arbeidsomstandigheden stimuleren vroegtijdige pensionering. Er wordt veel te snel op menselijk kapitaal afgeschreven. De invoering van een arbeidskortingverhoging voor ouderen kan dat effect niet remmen. Het is arbeidsmarktbeleid met een dure symbolische waarde. Ook de arbeidsparticipatie van partners (veelal vrouwen) met kinderen is beperkt. Vanuit arbeidsmarktperspectief is dit zorgelijk, maar deze beschouwingwijze is veelal te eendimensionaal. Maatschappelijk is het een verworvenheid dat de oudere werknemer desgewenst op zijn lauweren kan rusten, zeker als zijn terugtreden de jeugdige werknemer extra participatiekansen biedt. We dienen we ons evenwel te herbezinnen op de vormgeving van het pensioenstelsel en de allocatie van kosten. Ook bij tweeverdienersgezinnen met zorgafhankelijke kinderen kan het terugtreden op de arbeidsmarkt ten gunste van zorgtaken een verbetering in de levensbalans brengen. Levensloopfaciliteiten en verlofregelingen beogen in dat verband de arbeidsomstandigheden te verbeteren, hetgeen maatschappelijke winst oplevert. Zij impliceren echter ook een verdergaande vermindering van het arbeidsaanbod en verhogen de bureaucraties van de arbeidsmarkt. De fiscale begeleiding van verlofregelingen is overbodig ingewikkeld vormgegeven en de (symboliek van de) fiscale levensloopfaciliteit zal naar verwachting eveneens onevenredig hoge transactiekosten opleveren. Een knelpunt is voorts dat de totale marginale wig in de loonkosten over de gehele linie in de buurt van 55 procent ligt. Ook internationaal bezien is dit hoog². Gevoegd bij de relatief hoge beloningsvoet, met name aan de onderkant van het loongebouw, leidt dit tot een problematisch productiviteitstekort en bijgevolg tot vraaguitval. In dat loonsegment valt tegelijkertijd ook uitval van arbeidsaanbod te registreren, omdat het socialezekerheidsstelsel de potentiële toetreders vanuit een uitkeringssituatie tot de arbeidsmarkt gevangen houdt in de armoedeval. Arbeidsmarktbeleid dient derhalve vooral gericht te zijn op de loonkostenmatiging aan de onderkant van het loongebouw. Daartoe kunnen fiscale instrumenten worden ontwikkeld en ingezet. Bij de armoedevalproblematiek stuit de beleidsmaker evenwel op de precare politieke afweging tussen de noodzaak van een effectief arbeidsmarktbeleid en de handhaving van een sociaal en financieel vangnet. Het is reeds inzet van beleid om de toegang tot sociale zekerheid scherper te bewaken, maar het bureaucratische gehalte ervan is erg hoog. Eerder heb ik onorthodoxe maatregelen bepleit, bijvoorbeeld de uitkering wegens werkeloosheid van personen tot een bepaalde leeftijd (stel dertig jaar) - na een beperkte tolerantietermijn - te vervangen door een uitkering op basis van beschikbaarheid voor opleiding of aangewezen werk.

Fiscale arbeidskostensubsidies

De arbeidskorting is een arbeidsparticipatieprikkel van de traditionele soort. Zij vervangt het vroegere arbeidskostenforfait dat zich richtte op een juiste vaststelling van de heffingsgrondslag. Werknemers konden hun arbeidskosten aftrekken. De arbeidskorting heeft deze rechtstreekse band met de kostenafrek verbroken en fungeert thans als een echte belastingsubsidie voor werkenden. De gekozen heffingskortingsmethodiek heeft als kenmerk dat het absolute bedrag van de belastingvermindering op maximumniveau voor alle werkenden gelijk is. De prikkel werkt zodoende het sterkst aan de onderkant van het loongebouw. Om arbeidsmarktredenen is dat ook het juiste prikkelgebied. Het is mogelijk dit effect te versterken door de algemene heffingskorting in te wisselen tegen een Earned Income Tax Credit (eitc). Dit is een belastingvermindering voor werkenden die na het bereiken van een bepaald inkomensniveau geleidelijk tot nihil zal dalen. Gevolg is echter dat de marginale druk in het naastgelegen hogere inkomenstraject wordt opgevoerd. Hoe korter dit traject, hoe sterker het drukverhogende effect zal zijn. In feite wordt daarmee het knelpunt op de arbeidsmarkt verschoven van het minimumniveau naar het traject tussen minimum en modaal. Een dergelijke verscherping van de progressielijn veroorzaakt evenwel tal van uitvoeringstechnische complicaties. De afdrachtvermindering van loonheffingen is een opzichtige belastingsubsidie van betrekkelijk recente datum. De werkgever hoeft een deel van de ingehouden loonheffing niet aan de fiscus af te dragen. Vooropgesteld dat de gesubsidieerde werkzaamheden nuttig zijn, vormen de afdrachtverminderingen en Melkertbanen een effectief instrument om mensen die met eigen arbeidskracht niet hun gehele loon kunnen terugverdienen in staat te stellen dit althans gedeeltelijk te doen. Dat is nuttig voor de maatschappij, en ook voor het zelfrespect van de betrokkene. Het creëert betere kansen dan werkloos thuis zitten.

Herstructurering heffingsgrondslag loonheffingen

De gecombineerde heffingsstructuur van de loon- en inkomstenbelasting en de premies volksverzekeringen leidt ertoe dat de steeds zwaarder wordende premielasten geheel op de onderkant van het inkomensgebouw (eerste en tweede inkomensschijf) drukken. Een voortgaand proces van uitholling van de premiegrondslag heeft het reeds door demografische factoren in gang gezette proces van premieverhoging verder verscherpt. In vervolg op de ingevoerde partiële fiscalisering van de aow (door premiedrukmaximering) ligt het voor de hand door te schakelen naar een stelsel van algehele fiscalisering waarin ook 65-plussers aow-premie gaan betalen. Een dergelijke overstap kan steunen zowel op overwegingen van betaalbaarheid van de bestaande oudedagsvoorziening en inkomenspolitieke overwegingen, als op vereenvoudigingsdoelstellingen. De nogal gecompliceerde en gekunstelde splitsing van de heffingskorting in een belasting- en een premiedeel roept allerlei uitvoeringscomplicaties op die de transparantie vertroebelen. Van majeure betekenis is het te komen tot coördinatie van het loonbegrip voor de loonheffingen en werknemersverzekeringen. Dit reikt veel verder dan het door Donker van Heel bepleite overhevelen van de premie-inning door de uww naar de belastingdienst. Coördinatie van het loonbegrip, waarbij zowel door de Belastingdienst als de uww's voor de premieheffing van dezelfde loongrondslag wordt uitgegaan, zou de administratieve lasten aanmerkelijk verminderen. Het wetsvoorstel Walvis beoogt dit loonbegrip tot stand te brengen. Het is gewenst dit proces met voortvarendheid af te ronden. Helaas valt op de voorgenomen technische vormgeving nog het nodige af te dingen. Ook kan een ruimer gebruik van loonsomheffingen de uitvoering drastisch vereenvoudigen, zeker waar de loonheffing eindheffing kan zijn.

Conclusie

Duidelijk is dat aantrekkelijke vereenvoudigingsmogelijkheden binnen handbereik liggen, mits de beleidsculturen van de betrokken uitvoeringsorganisaties op elkaar kunnen worden afgestemd. Ik deel derhalve de oplossingsrichting van Donker van Heel voorzover deze niet verder reiken dan scenario 2 (beperkte fiscalisering). De Belastingdienst kan breed worden ingezet bij de loonheffing en daarop gerichte risicoanalyse, opsporing en sanctionering, maar beschikt niet over de expertise bij de claimbeoordeling. Voor die taak is de Belastingdienst niet geëquipeerd.

Dossier Arbeidsmarktbeleid via financiële prikkels

W.T.M. Molle: [Arbeidsmarktbeleid via financiële prikkels](#)

J. van Zijl: [Fiscalisering: wel typisch, niet ideaal](#)

M.C. [Versantvoort Financiële prikkels via de fiscaliteit](#)

P. de Beer en S. Hoff: [Weg naar werk vol hindernissen](#)

K. Laan, W. Roorda en J. van der Waart: [Financiële prikkels aan de aanbodzijde](#)

E. Vogels: [Financiële prikkels aan de vraagzijde](#)

P.W.C. Koning: [Zoektocht naar prikkels voor UWW](#)

A. Heyma en M. Zijl: [Ouderen gevoelig voor financiële prikkels](#)

W.H.J. Hassink: [Meer oudere werknemers door prikkels aan de vraagzijde?](#)

A.L. Bovenberg: [Speciale grijschijf voor werkende ouderen](#)

P. Alders en C. van Trier: [Trends in het arbeidsmarktbeleid](#)

P. Donker van Heel: [Scenario's voor vormgeving van de fiscalisering](#)

L.G.M. Stevens: [Gefiscaliseerd arbeidsmarktbeleid](#)

H.J. ter Bogt: [Bureaucratietheorie en andere uitvoeringskwesties](#)

G.J. van den Berg: [Arbeidsmarktbeleid tussen efficiëntie en effectiviteit](#)

A.L. Bovenberg: [Pijlers onder hogere arbeidsparticipatie](#)

A.M. Reitsma: [Op afstand de beste?](#)

1 Algemene Rekenkamer, Belastingen als beleidsinstrument, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 452, nrs. 1-2.

2 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, In goede banen, Den Haag, 2000.