

Het aangescherpte tweesnijdende zwaard

Naar aanleiding van de lage inflatie en de reeds afgesproken hoge reële contractloonstijgingen dient het 'tweesnijdende zwaard' opnieuw te worden overwogen: verhoog de indirecte lasten met milieubeheffingen, maar verlaag gelijktijdig de directe belasting op arbeid.

In een interview zei minister Bert de Vries onlangs dat er tussen een loonmaatregel en niksdoen een wereld aan inventiviteit ligt¹. De Vries reageerde daarmee op de problemen die zijn ontstaan door een hoge reële loonstijging als gevolg van een onverwacht lage inflatie. Het is nog maar kort geleden dat er in Den Haag met angst over de oplopende inflatie werd gesproken. Mede op grond van dat dreigende inflatiespook werd besloten om het hoge btw-tarief te verlagen, van 18,5% naar 17,5%. Zoals dat wel vaker bij fantomen voorkomt, ging het inflatiespook echter in lucht op. De inflatiedreiging is in een tamelijk kort tijdsbestek verdwenen, het kabinet zit met de gebakken peren.

Een combinatie van een internationale recessie en de recente appreciatie van de gulden hebben een snellere en effectievere inflatievermindering opgeleverd dan de btw-verlaging ooit had kunnen doen. De reeds afgesproken contractloonstijging valt daardoor reëel veel hoger uit dan beoogd. De koopkracht profiteert van de lage inflatie, maar de relatief grote reële loonstijging gaat ten koste van de winstgevendheid van het bedrijfsleven, de concurrentiepositie met het buitenland en de werkgelegenheid.

Het gevaar dreigt dat eenmaal uitgestoten arbeid weer moeilijk aan de slag komt in een aantrekkelijke economie. Op de vakbeweging wordt daarom druk uitgeoefend om de lonen te matigen of zelfs contracten open te breken. Ook de overheidsfinanciën lijden onder de onverwacht lage inflatie: naast het nadelige effect op grootheden zoals de schuldquote, dreigt de sociale zekerheid zowel in volume als in reële termen duurder

te worden dan de bedoeling was. De koppeling tussen lonen en uitkeringen is daarom losgelaten. Er is in meerjarige cao's uitgegaan van een prijsstijging van omstreeks 4% in 1993. Het begin november 1992 bijgestelde budgettaire kader, daarentegen, neemt voor de inkomens in de collectieve sector een inflatie van 2,5% als uitgangspunt.

In het licht van de blijvende valutaoonrust blijft het overigens de vraag of de inflatie zelfs niet nog lager zal uitvallen. Verdere ontkoppeling lijkt echter politiek moeilijk te verkopen. Bovendien kan de overheid ook bij de salarisontwikkeling van ambtenaren moeilijk anders dan de markt-trend volgen. De ruimte om ambtenaren, onderwijzers en welzijnswerkers achter te laten lopen, is geheel verdwenen, tenzij een kwalitatieve verslechtering van de publieke sector wordt nagestreefd.

Minister De Vries zal dan ook met lede ogen aanzien hoe de werkgelegenheidsdoelstelling van het kabinet (nog meer) in gevaar komt. Pogingen om met centraal overleg de boel te redden lijken tot mislukken gedoemd: de adempauze in de loononderhandelingen is een wassen neus waar zelfs Madame Tussaud de hare voor op zou halen. Een looningreep lijkt vandaag de dag ondenkbaar. De vraag is dus wat "de wereld van inventiviteit", waarover De Vries hoopvol spreekt, te bieden heeft.

Een ding is duidelijk: achteraf bezien is de btw-verlaging die het kabinet doorvoerde, zonder aan de sociale partners enige tegenprestaties te vragen, nogal ongelukkig geweest². De beleidsruimte had beter benut kunnen worden voor een gerichte verlaging van de directe lasten. In deze bijdrage pleiten wij ervoor om

alsnog de directe lasten te verlagen en de indirecte lasten te verhogen, zonder overigens de btw-verlaging ongedaan te willen maken. Het voorstel biedt de mogelijkheid om op creatieve wijze de noden van De Vries en zijn collega's te lenigen.

Directe en indirecte lasten

Een veelgehoorde klacht over de Nederlandse economie is dat de lastendruk te hoog is, met name door de hoogte van de sociale-zekerheidslasten. Het gevolg is een aanzienlijke verstoring van de arbeidsmarkt. Dit verklaart mede de grote mate van inactiviteit in Nederland (andere verklaringen zijn de vormgeving van de sociale zekerheid en de aard van de preferenties).

Wij zullen ons beperken tot een globale analyse van de verdeling van directe en indirecte lasten. Volgens de recente voorstellen van de commissie-Stevens is een grondslagverbreding van de belastingheffing nodig³. Een voor de hand liggende mogelijkheid om de directe lastendruk te verminderen, is het verhogen van indirecte lasten. Hoewel de totale lastendruk uiteindelijk het belangrijkste is – wat dat betreft had de recente btw-verlaging enig nut – is er goede reden om aan te nemen dat een verschuiving van directe naar indirecte lasten de werkgelegenheid ten goede komt en kan bijdragen aan het tot staan brengen van het vicieuze proces van lastenverhoging en uitstoot van arbeid⁴. Juist nu de onderdruk staande werkgelegenheid de

1. NRC Handelsblad, 19 december 1992.

2. Zie voor eerdere beschouwingen over de btw-verlaging, G.M.M. Gelauff, Belastingen en werkgelegenheid, *ESB*, 30 september 1992, blz. 950-953; en H.A. Keuzenkamp, De btw-verlaging: een kritiek, manuscript, juli 1992.

3. Commissie-Stevens, *Graag of niet*, rapport van de Commissie Belastingherziening, 1992.

4. Zie bij voorbeeld D. Van de gaer, E. Schokkaert and G. de Bruyne, *Macroeconomic objectives and welfare analysis of marginal tax reform*, CES Public economics discussion paper, Leuven, 1991, voor een analyse van belastinghervorming in België; en G.M.M. van Gelauff, F.A.M. van Ero, J.J. Graafland, A.E. van Hien and A.G.H. Nibbelink, *Towards an analysis of tax effects on labour market allocation: a micro/macro approach*, *De Economist*, 1991, blz. 243-271, voor een analyse voor Nederland.

overdrachtsuitgaven verder omhoog dreigt te stuwten, is er een belangrijke aanleiding voor het nemen van compenserende maatregelen.

Alvorens hier dieper op in te gaan, moet duidelijk zijn dat er geen sprake is van ad hoc 'fine tuning'. Een belangrijke overweging voor de hier bepleite beleidsmaatregel is dat hij aansluit bij het gewenste lange-termijnbeleid. Een verbreding van de belastinggrondslag en een verlaging van directe lasten wordt unaniem door de sociale partners ondersteund⁵. Het verhogen van de indirecte belastingen ten gunste van lagere directe belastingen lijkt echter enigszins vreemd, omdat de btw nog maar kort geleden verlaagd werd. Om zigzagbeleid van de overheid te voorkomen, is het inderdaad ongewenst om de btw nu al weer te verhogen. Gelukkig zijn er andere indirecte lasten waarvoor, ook op lange termijn, goede redenen zijn om ze te verhogen. We denken in dit verband met name aan milieueffingen op huishoudens: het is een goede gelegenheid om de gedachte van het 'tweesnijdende zwaard' opnieuw onder de aandacht te brengen. Daarbij verdient de motivering waarom dit zwaard nu wel, maar eerder niet, effectief zal zijn, bijzondere aandacht.

Waarom toen niet?

Milieueffingen kunnen een geschikt instrument zijn om bij te dragen aan milieudoelstellingen. Bovendien worden deze heffingen aanbevolen als een tweesnijdend zwaard (zie *Miljoenennota 1992*); door de opbrengsten van milieueffingen te gebruiken voor het verlagen van de lastendruk op arbeid, zullen de heffingen niet alleen een schoner milieu bewerkstelligen maar ook het functioneren van de arbeidsmarkt verbeteren. Eind 1991 werd in *ESB* echter betoogd dat het zwaard van de milieueffingen bot is aan de kant van de arbeidsmarkt zolang wordt vastgehouden aan de randvoorwaarden van budgettaire neutraliteit en een gelijkopgaande koopkrachtontwikkeling voor actieven en niet-actieven (z.g. inkomensneutraliteit)⁶. De (marginale en gemiddelde) lastendruk op arbeid kan alleen dan omlaag wanneer òf de totale druk daalt (dat wil zeggen de budgettaire randvoorwaarde valt weg) òf een groter gedeelte van de collectieve druk wordt gedragen

door de niet-actieven (dat wil zeggen de randvoorwaarde van inkomensneutraliteit wordt doorbroken). De opbrengsten van milieueffingen kunnen maar één keer worden uitgegeven: òf ten behoeve van het vergroten van prikkels op de arbeidsmarkt òf voor het compenseren van de koopkrachteffecten voor de lagere inkomens en niet-actieven. Berekeningen van het Centraal Planbureau ten behoeve van de stuurgroep-Wolfson bevestigen deze argumentatie: indien wordt vastgehouden aan budgettaire- en inkomensneutraliteit, veranderen het arbeidsaanbod en de werkgelegenheid nauwelijks⁷. Deze uitkomsten waren nogal teleurstellend voor degenen die grote verwachtingen koesterden van het tweesnijdend zwaard en dachten met dit ene instrument twee doelstellingen te kunnen bereiken.

Waarom nu wel?

Er zijn verschillende redenen waarom de uitwisseling tussen hogere milieueffingen en lagere lasten op arbeid in de huidige situatie wèl kan bijdragen aan het beschermen van de werkgelegenheid. De eerste reden is dat hogere milieueffingen op huishoudens (en dus het hogere consumentenprijspeil) nauwelijks op hogere lonen worden afgewenteld omdat veel (meerjarige) cao's al zijn uitgegaan van een hoger prijspeil. Bovendien kunnen, ook zonder hogere indirecte belastingen, de onderhandelaars voor de cao's die nog afgesloten moeten worden moeilijk achterblijven bij de nominale loonstijgingen afgesproken in bedrijfstakken met meerjarige contracten. Dit geldt ook voor de onderhandelingen over de ambtenarensalarissen: de overheid kan het zich niet veroorloven haar dienaren teveel op achterstand te (blijven) zetten ten opzichte van andere werknemers.

Een verhoging van de indirecte (milieu-)belastingen, die door consumenten wordt gedragen, neemt op natuurlijke wijze het verschil weg tussen de op 'mazzel' berustende koopkrachtwinst voor de gelukkigen die reeds een meerjarenlooncontract hadden afgesloten, en de pech van werknemers die nog geen contract hadden. Een kunstmatige loongreep is dan niet meer nodig. De vakbeweging kan vrede met deze ruil hebben. Er is immers sprake van twee di-

rect waarneembare 'goede doelen': werk (vooral voor lagergeschoolden) en milieu. Zo wordt minister De Vries de kans geboden dat de Nederlandse samenleving werkgelegenheid verkiest boven een (tijdelijk) kerstpakketje van meer (materieel) inkomen. Op de langere termijn komt deze keuze trouwens ook de inkomensontwikkeling ten goede. Ook anderen zullen blij zijn met de voorgestelde maatregelen: minister Alders van milieu ziet weer een kleine bijdrage aan een positief maar marktconform milieubeleid, en Thijs Wöltgens ziet soortgelijke wensen uit zijn recente *Lof van de politiek* in vervulling gaan⁸.

Een andere reden waarom milieueffingen op huishoudens in het huidige tijdsgewricht de werkgelegenheid kunnen beschermen, is dat het politiek minder moeilijk wordt om de lasten van de inactieven te verhogen (via hogere indirecte belastingen). Op deze wijze worden de middelen gericht ingezet ten behoeve van de werkgelegenheid in plaats van de bescherming van de (kortetermijn) inkomenspositie van de inactieven.

Milieueffingen op huishoudens hebben het grootste positieve effect op de werkgelegenheid wanneer de opbrengsten worden benut om werkgeverslasten te verlagen. Ten eerste verbetert de concurrentiepositie van het bedrijfsleven die door de sterke gulden is aangetast. In feite betekent een gelijktijdige verlaging van werkgeverslasten en een generieke verhoging van indirecte belastingen op huishoudens een impliciete reële depreciatie. De door de recente appreciatie verstoorde afweging tussen werk en inkomen wordt aldus ongedaan gemaakt.

De lastenverlichting lijkt de actieven te bevorderen boven de inactieven. De actieven profiteren immers van een hogere vraag naar arbeid en een opwaartse druk op het loonni-

5. SER, *Ontwerp advies convergentie en overlegeconomie*, Den Haag 1992.

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

7. Centraal Planbureau, *Economische gevolgen op lange termijn van heffingen op energie*, Werkdocument nr. 43, Den Haag, 1992.

8. Thijs Wöltgens, *Lof van de politiek*, Prometeus, Amsterdam, 1992.

veau. De achterstand van de inactieven lijkt op het eerste gezicht wellicht onrechtvaardig. Op de langere termijn profiteren echter ook de inactieven van de werkgelegenheids-groei: een sterk economisch draagvlak biedt uitzicht op structureel hogere uitkeringen. Voor de inactieven die beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt, is nog belangrijker dat er meer mogelijkheden zijn om aan de slag te komen.

In dit verband is het van belang de verlaging van de werkgeverspremies te richten op de onderkant van het loongebouw. Hier liggen de grootste knelpunten (zie bij voorbeeld het genoemde SER-advies, noot 5). Lagere werkgeverslasten voor laagbetaalde arbeid zullen degenen die nu nog moeilijk aan het werk komen op de wat langere termijn ten goede komen, zeker wanneer begeleidende maatregelen getroffen worden op het gebied van scholing, sanctiebeleid en ander ondersteunend arbeidsmarktbeleid.

Omvang van de maatregelen

Voor het onderzoek van de stuurgroep-Wolfson zijn verschillende scenario's door het CPB doorgerekend, waarbij diverse varianten van milieuheffingen aan bod kwamen. De variant die het meest aansluit bij het onderhavige voorstel is een verhoging van de heffing op het kleinverbruik van energie, met name aardgas en elektriciteit (het zgn. C-scenario). Daarbij zijn twee mogelijkheden nader bestudeerd: een heffing waarbij de prijzen van energie door de bank genomen met 50% respectievelijk 100% stijgen. De laatste mogelijkheid is nauwelijks realistisch, zelfs de eerste is al een drastische ingreep⁹.

De opbrengst van een heffing van 50% is ongeveer 7,5 miljard gulden per jaar, waarvan bijna vier miljard door huishoudens wordt opgebracht. Het aandeel van bedrijven in de opbrengst dient te worden teruggedrukt om de concurrentiepositie niet te verslechteren¹⁰. De prijsindex van de particuliere consumptie stijgt met ongeveer 1,5%¹¹.

De energiebesparing die wordt gerealiseerd is volgens het CPB niet bijzonder groot (3%). De geringe energiebesparing heeft als voordeel dat de belastingbasis minder sterk wordt uitgehouden en dat de lasten op arbeid dus meer omlaag kunnen. Naarmate

het zwaard botter is aan de kant van het milieu, wordt het scherper aan de kant van de arbeidsmarkt¹². In de CPB-berekeningen is er nauwelijks een effect op de werkgelegenheid, maar dat is vooral het gevolg van de veronderstelde generieke vorm van terugsluizen¹³. Bovendien houden de berekeningen uiteraard geen rekening met de huidige bijzondere omstandigheden waarbij, door de meevallende inflatie, milieuheffingen nauwelijks tot hogere lonen leiden omdat het afwentelingsmechanisme minder sterk werkt. Het lijkt dus wel degelijk mogelijk om gunstige arbeidsmarkteffecten te realiseren, zeker wanneer voor een meer gerichte aanpak wordt gekozen waarbij de inactieven (op korte termijn) geen volledige compensatie ontvangen. Zo blijkt uit recente berekeningen van het CPB dat een ruil van directe en indirecte belastingen (in dit geval een hogere btw en een lagere eerste belastingschijf) op termijn de vraag naar arbeid kan stimuleren¹⁴.

Conclusie

Er lijkt momenteel sprake van een uitgelezen moment om ons fiscale stelsel aan te passen in de richting die we op langere termijn dienen in te slaan, namelijk het minder aantrekkelijk maken van milieuvervuiling en het verlagen van de wig, met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Ons inziens is de politiek, mede als gevolg van de overspannen verwachtingen ten aanzien van het tweesnijdende zwaard, te ver doorgeschoten in haar negatieve reactie op het rapport van de stuurgroep-Wolfson. Indien de (drastische) C-variant van de stuurgroep-Wolfson wordt gekozen, waarin de heffingen op huishoudens met 50% stijgen, komt er vier miljard gulden beschikbaar voor het verlagen van de werkgeverslasten. De middelen worden zo gericht op de werkgelegenheid ingezet, dat het draagvlak voor de sociale zekerheid wordt versterkt. Op deze manier worden de risico's van een vergaande ontkoppeling op de langere termijn beperkt.

Door de indirecte lasten te verhogen wordt de 'over-koopkracht' (een variatie op 'overwinst') afgeroomd en hoeven bestaande contracten niet te worden opengebroken. De verstoorde afweging tussen werk en inkomen wordt hersteld. De vakbewe-

ging krijgt bovendien twee 'goede doelen' voor de aanwending van deze lastenverzwaring geleverd, namelijk een stringenter milieubeleid en een beter perspectief op werk, zonder dat de minister gedwongen wordt om bestaande contracten open te breken.

Lans Bovenberg Hugo Keuzenkamp

A.L. Bovenberg is als senior research fellow verbonden aan het Center for Economic Research van de Katholieke Universiteit Brabant en is hoogleraar Financieel-economisch beleid bij het Onderzoekscentrum Financieel-Economisch Beleid (OCFEB) aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. H.A. Keuzenkamp is universitair docent bij de vakgroep Algemene economie van de Katholieke Universiteit Brabant.

9. In 1992 bedraagt de opbrengst van de bijzondere verbruikersbelasting op energie, grondstoffen en milieu, exclusief btw en accijns, ruim drie miljard gulden (waarvan de helft voor rekening van de WABM komt, dit zijn met name heffingen op brandstof). Bestemmingsheffingen op verontreiniging van oppervlaktewater brengen anderhalf miljard gulden op, rioolrechten 600 miljoen, en de afvalstoffen/reinigingsrechtenheffing ruim een miljard.

10. Uit de potentiële verslechtering van de currentiepositie blijkt een verschil tussen btw en milieuheffingen. In tegenstelling tot btw, worden milieuheffingen niet aan de grens teruggegeven.

11. Zie CPB, op.cit., 1992, blz. 142.

12. Zie A.L. Bovenberg en S. Cnossen, op.cit., 4 december 1991. Een brede indirecte belasting, zoals de btw, zou het maximale positieve effect op de werkgelegenheid bereiken. Er blijft dan ook een zekere spanning bestaan tussen werk en milieu.

13. Zie CPB, op.cit., 1992, H. III.2.

14. Zie G.M.M. Gelauff, op.cit., 30 september 1992.